



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA



**Facultad de Trabajo Social**  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

# CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES

## Trabajo Final

La Asignación Universal por Hijo y la mujer: entre la  
asistencia, los cuidados y los derechos.

Lic. Andreis Juliana  
Director: Mg. Oyhandy Marcela Victoria

La Plata, diciembre 2016

### *Agradecimientos:*

*A la familia y amigos, por el amor y el acompañamiento incondicional en cada paso. Especialmente a Cesar, mi padre, por apostar en mi crecimiento profesional y hacer posible el curso de la Especialización.*

*Agradezco especialmente a mi directora, Marcela Oyhandy que desde el comienzo ha guiado este trabajo. Por su tiempo, paciencia, compromiso y generosidad en la transmisión de sus saberes. El trabajo con ella ha sido una instancia de aprendizaje, gracias por ayudarme a reafirmar la vocación.*

*Quiero agradecer a cada mujer entrevistada que brindó su tiempo y su buena predisposición para compartir sus experiencias, deseos, reflexiones y preguntas.*

*Gracias también a mis compañeras y amigas, Ma. Eugenia, Zoe y Barbara que me acompañaron en este proceso compartiendo aportes, renovando el entusiasmo y sentido de emprender esta tarea.*

*Gracias a Jose Luis, mi amor, por su generosidad al escuchar una y mil veces todos los interrogantes del proceso de investigación, alentándome a cumplir este objetivo.*

## INDICE

### Agradecimientos

#### a) **CAPITULO I**

##### Parte I

- a) Presentación del tema.....5
- b) Encuadre metodológico.....8

##### Parte II:

- a) Aproximaciones conceptuales y presiones históricas de las principales categorías de la investigación: Estado y Políticas Sociales en la Argentina Contemporánea. Los caminos de la asistencia, los cuidados y las mujeres.....12
- b) Conceptualizaciones de tipos y forma de Estados.....13
- c) Orígenes y antecedentes de la Seguridad Social en Argentina.....15
- d) El Estado de Bienestar en el peronismo clásico.....19
- e) El desarrollismo ausente y el Estado burocrático – autoritario.....21
- f) El nuevo orden neoliberal.....23
- g) La argentina post-crisis del 2001.....27
- h) Las experiencias del gobierno kirchneristas: algunas claves para pensar la política social kirchnerista.....30

## **CAPITULO II**

- a) Políticas sociales en la Argentina contemporánea: el caso de la Asignación Universal por Hijo y la crisis del cuidado.....37
- b) Antecedentes de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.....42
- c) Decreto N°1.602/09.....42
- d) Población destinataria de la AUH.....46

e) Prestación, condicionalidades y control de la AUH.....	47
f) No contemplados por el beneficio de la AUH.....	48
g) Incompatibilidades de la AUH con otros planes – programas sociales.....	49
h) Innovación de la AUH.....	50
i) La AUH, la salud y la educación.....	51

### **CAPITULO III**

a) La AUH en palabras de las mujeres entrevistadas. Aproximación a un análisis de las prácticas cotidianas de las mujeres que reciben la asignación.....	53
b) Los PTC, la titularidad del beneficio y los derechos de las mujeres.....	66
c) La Asignación Universal por Hijo y la crisis del cuidado.....	72
d) Potencial desmercantilizador y el alcance de la universalidad de la AUH.....	77
e) La provisión del Bienestar.....	81

### **CAPITULO IV**

a) Entre la asistencia y los derechos: A diez años de la AUH: Qué cambios y rupturas? .....	84
b) Asignaciones desde una perspectiva de género: efectividad de los derechos?.....	86

CONCLUSIÓN.....	88
BIBLOGRAFÍA.....	91

## PARTE I

### PRESENTACIÓN

En octubre del año 2009, el Poder Ejecutivo de Argentina instauró un nuevo esquema de transferencia de ingresos a las personas que denomina “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social”<sup>1</sup>. Por un lado, se amplía el régimen de asignaciones familiares vigentes desde 1957 y que estaba destinado desde sus orígenes a trabajadores formales, incluyendo a sectores de trabajadores informales y desempleados. Por otro lado, a partir de la AUH se reemplazan los Programas de Transferencias Condicionada de Ingresos nacionales más importantes del momento, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que se habían implementado a partir de la crisis 2001/2 en Argentina, y el Plan Familias por la Inclusión Social, creado en el 2006.

El trabajo se encuadra en la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, creada en el año 2009. Por primera vez en la historia, un gobierno, como lo fue el gobierno Kirchnerista asume la existencia de un enorme sector que se encuentra empleado sin registración, además de los desempleados, y promovió una política de inclusión social para estos sectores a través de una ampliación del sistema de seguridad social con la creación de asignaciones familiares no contributivas por hijo y por embarazo, ampliando el acceso a la jubilación, etc. Esta población había sido objeto, históricamente, de los programas de asistencia destinados a los jefes de familia pobres con hijos a cargo. Ahora, en cambio, los fondos y la administración de la AUH corresponden al sistema de seguridad social y están destinados a los niños, niñas y adolescentes de familias en situación laboral no regular. Esta fue la principal ruptura de la política social argentina.

Consideramos que la Asignación implica un giro paradigmático en relación con las políticas anteriores, y ello por varias razones: en primer lugar, desde el punto de vista de su cobertura, resulta la política más abarcativa de Argentina. En Segundo lugar, se asienta sobre el derecho de niños/as y

---

<sup>1</sup> A lo largo del trabajo se utilizara la abreviacion AUH para hacer mención a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

adolescentes a contar con un estandar básico de vida, de educación, salud y de seguridad económica. En tercer lugar, reconoce los procesos excluyentes que rigieron los destinos de los trabajadores argentinos entre el 1976 y 2003, conformados por flexibilización laboral y desempleo, con su inmensa secuela de informalidad persistente, y otorga a esta población el derecho a una asignación por hijo y por embarazo, equiparando de esta manera a los trabajadores informales con aquellos que están insertos en el Mercado laboral formal; con ello, el universo de la población constituida por desempleados y trabajadores informales y sus familias, se desplaza desde el campo de la asistencia hacia el de la seguridad social, cuya ampliación revela un proceso simultáneo de ampliación de derechos sociales. De manera que el Decreto 1602/09, que instituye la AUH, establece al mismo tiempo su incorporación como subsistema no contributivo, dentro del Régimen de Asignaciones Familiares, que se rige por la Ley 24.714. Ello implica su plena definición como parte de la seguridad y no de la asistencia social; lo cual supone un cambio sustancial en cuanto a la modalidad de gestión administrativa y de financiamiento de la AUH, centralizados en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la transferencia monetaria por sistema bancario. Desde el año 2003, la Anses cumple un rol fundamental en las políticas del Estado, transfiriendo ingresos y ampliando la universalidad de derechos con acciones hacia los adultos mayores, la niñez y el acceso a tecnologías.

El Decreto 1602/09 fundamenta la creación e implementación de la AUH en tres principios:

- 1- La necesidad de dar cumplimiento a la Ley 26061 de Protección de los Derechos de Niños/as y Adolescentes, en el marco de acuerdos internacionales.
- 2- La equiparación de la prestación con la que reciben los trabajadores activos y los beneficiarios del sistema provisional.
- 3- La función del Estado en la redistribución de ingresos y la reducción de la pobreza en el país.

Como síntesis, digamos que la AUH indica una tendencia hacia la universalización de las políticas, al romper con la línea divisoria entre los asalariados formales y trabajadores informales o desocupados. Se trata de una medida que ha logrado reducir los niveles de pobreza y de indigencia, lo cual involucra directamente a niños/as y jóvenes. O como señalan Agis, Panigo y Cañete (2011:1) “Utilizando los microdatos de la EPH del Indec, los índices de precios para las canastas básicas de consumo del GBA y del resto del país y las primeras liquidaciones de la ANSES para este nuevo beneficio, se verifican como principales resultados que: 1) todos los indicadores de bienestar social examinados experimentan una notable mejoría, especialmente en la regiones más carenciadas del país (norte argentino); 2) con la AUH, los indicadores de indigencia se reducen entre un 55% y un 70%, retornando así a los mejores niveles de la historia Argentina (los de 1974, resultado que se alcanza cualquiera sea el índice de precios utilizados para establecer el valor de la canasta de subsistencia); 3) Luego de la AUH, el indicador más arquetípico de desigualdad (cuántas veces ganan los ricos más que los pobres) se reduce más del 30%, llevando a que la Argentina sea ahora el país más igualitario de América Latina; 4) Por primera vez en décadas, la AUH ha logrado que los grupos poblacionales más vulnerables (como niños, madres solteras o familias numerosas) tengan menor probabilidad relativa de indigencia que el resto de la sociedad y, 5) La AUH también ha reducido los indicadores de pobreza, aunque en mayor medida los de intensidad que los de incidencia, especialmente cuando se valoriza la línea de pobreza a precios ajustados por el IPC de 7 Provincias, reafirmando así la necesidad de que, para erradicar la pobreza en Argentina, este tipo de planes asistenciales deben ser completados con políticas masivas de empleo, tales como “Argentina Trabaja”.

En este escenario nos interesa conocer y analizar las prácticas cotidianas de las mujeres que reciben la Asignación Universal por Hijo y como ellas visualizan su ejercicio de derechos, que en este caso, está mediado por su carácter de receptoras de la asignación en tanto madres titulares.

En términos de Bourdieu (1988: 122) refiere al termino prácticas como un *“conjunto de prácticas fenoménicamente muy diferentes, por medio de las cuales los individuos y las familias tienden, de manera consciente o inconsciente, a conservar o a aumentar su patrimonio y correlativamente a mantener o mejorar su posición en la estructura de las relaciones de clase”*.

El presente trabajo esta orientado por los siguientes interrogantes, sin la pretensión de encontrar respuestas acabadas pero con la firme convicción de intentar aportar en la formulación de nuevas preguntas que puedan conformar otros trayectos de formación personal como estudios de maestrias y/o colectivos como parte de equipos de investigación. Cabe preguntarse entonces: ¿Qué ocurre con las prácticas y las representaciones de los sujetos titulares de la AUH y su grupo de convivencia? ¿Cuál es su percepción de la AUH? ¿Qué modificaciones se han producido en sus estrategias de vida, en relación a servicios, consumos, capital cultural, mundo del trabajo, capital social? ¿Qué modificaciones encontramos frente a la participación social y ciudadana?

Para analizar el significado asignado por las mujeres a este “beneficio” y las prácticas que se desprenden de él, proponemos analizar el relato de las mujeres a la luz de algunos aspectos centrales, ellos son: los supuestos de género que subyacen a las políticas sociales en las últimas décadas y a la de la AUH en particular; y las formas de relacionamiento, trayectoria, estrategias y discursos elaborados por las mujeres para obtener y articular beneficios de las acciones estatales.

#### *Encuadre metodológico:*

En este trabajo, el propósito general se baso en conocer las prácticas cotidianas de las mujeres que reciben la Asignación Universal por Hijo y como ellas visualizan su ejercicio de derechos, que en este caso, esta mediado por su carácter de receptoras de la asignación en tanto madres titulares, en los barrios San Carlos y Romero de La Plata, en el año 2016.



De este modo, pretenderemos describir a lo largo de los capítulos, algunas aproximaciones conceptuales y precisiones históricas de las principales categorías de la investigación: Estado y Políticas Sociales: los caminos de la asistencia, los cuidados y las mujeres. Asimismo, analizar el caso de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y la crisis del cuidado. Pretendemos a su vez realizar un análisis y reflexión de las mujeres entrevistadas que reciben la asignación y como ellas visualizan su ejercicio de derechos. Finalizamos realizando una reflexión sobre los cambios y rupturas de la AUH a más de 10 años de su creación.

Este trabajo se propuso utilizar una metodología cualitativa, que incluyó la utilización de fuentes de información secundaria. Se utilizaron técnicas de recolección de datos como entrevistas semi estructuradas y análisis de contenido de fuentes documentales como normativas, diseños y reglamentaciones de la AUH, para trabajar sobre el material obtenido.

Los criterios de selección de la muestra de los casos estuvieron orientados por el muestreo teórico propuesto por Glasser, A. y Strauss, B. (1967), buscando aspectos como los siguientes:

- a) Que las familias receptoras de la AUH tengan hijos en distintos niveles escolares (pre-inicial, primario y secundario) y que recibieran esta asignación desde hace por lo menos un año.
- b) Otro criterio fue la selección de los espacios geográficos donde se realizaron las entrevistas: se eligieron dos barrios por las diferencias en las posibilidades de acceso a los servicios de salud y educación entre ambos lugares y por criterios de accesibilidad.

Se recurrió a la búsqueda de bibliografía existente en relación a la AUH, estudios de género, publicaciones de especialistas acerca de la temática; Reglamentos, disposiciones, decretos y Estadísticas de la AUH proveniente de ANSES.

El trabajo de campo que se llevó a cabo, abarcó a mujeres que reciben la AUH, madres titulares de la misma. Nos propusimos un abordaje cualitativo

que tome en cuenta la vivencia, experiencia y visión de mujeres titulares que transitan el desarrollo del programa. Recurrimos a la recolección de información mediante entrevistas semi estructurada a diez mujeres titulares de la AUH seleccionadas mediante un muestreo no probabilístico intencional a través de la técnica de “bola de nieve”.

Las entrevistas siguieron, de forma progresiva, etapas no directivas hacia etapas directivas (Guber, 2001, 2004). Buscando el mayor conocimiento posible de las mujeres, para una mejor comprensión de qué querían decir y la construcción de atmósfera que les permita expresarse con libertad. Se usó, gradualmente, un guión general con los tópicos a abordar que permitió ir encarando el tema poco a poco.

#### *Recorte territorial:*

En este apartado se realizará una breve caracterización de los barrios elegidos para las entrevistas: San Carlos y Melchor Romero.

El barrio de Melchor Romero se encuentra ubicado al sudoeste de la ciudad de La Plata. Su planta urbana presenta una configuración lineal a partir del eje que marca la avenida 520, que conecta con la ciudad de La Plata. Dentro de Romero se identifican algunos barrios como: Malvinas, Santa Ana, Tobas, Don Fabián, el Futuro, etc., distribuidos en forma perpendicular a la avenida 520 tomando como eje hacia ambos lados la calle 155, empezando a conformar un borde del segundo anillo del caso urbano de la localidad.

Se utilizaron técnicas de recolección de datos cualitativos, principalmente observación participante y entrevista semi estructurada. Valles toma el concepto de Alonso que entiende a la entrevista en profundidad como un constructo comunicativo y no un simple registro de discursos que “hablan al sujeto”. Los discursos no son así preexistentes de una manera absoluta a la operación de toma que sería la entrevista sino que constituyen un marco social de la situación de la entrevista. El discurso aparece como respuesta a una interrogación difundida en una situación dual y conversacional, con su presencia y participación, cada uno de los interlocutores (entrevistador y

entrevistado) co- construyen en cada instante ese discurso (...). Cada investigador realiza una entrevista diferente según la cultura, sensibilidad y conocimiento particular del tema, y según el contexto espacial, temporal y social en el que se está llevando a cabo de una manera efectiva” (Alonso, 1994:230).

## Parte II

*Aproximaciones conceptuales y presiones históricas de las principales categorías de la investigación: Estado y Políticas Sociales en la Argentina Contemporánea. Los caminos de la asistencia, los cuidados y las mujeres.*

En este primer apartado, nos aproximaremos a la producción teórica que ha tomado la política social argentina para advertir que los estudios han ido complejizándose a medida que modificaba la estructura social, a la par de cambios políticos, sociales y económicos. Se abordará el concepto de *política social* como forma particular de intervención social y, revisaremos las distintas aristas del concepto. Ya visto lo intrínseco del significado, visualizaremos como éstas se han ido relacionando con la lógica imperante en cada forma y tipo de Estado para comprender la política social de cada momento en el marco de la constante tensión acumulación – legitimación.

Se comienza por caracterizar las políticas sociales desde una perspectiva histórica que me permitirá comprender la situación actual. Coincidimos con Laura Golbert cuando afirma que “(...) las políticas sociales no se formulan ni ejecutan en el vacío sino que responden a un entramado social, político e institucional determinado (...)”. Una concepción que no sólo toma en cuenta las características socio – económicas o culturales de los grupos que van a ser beneficiarios de estas políticas, sino también de la conformación del estado, de la participación de distintos actores que confluyen en el espacio público y cuyas identidades son el resultado de construcciones históricas y de las capacidades de la sociedad civil (Golbert, 2004, pág. 26). En este sentido, sostenemos que la importancia de la historiografía para la gestión de políticas sociales sólo adquiere sentido si se tiene una visión histórica. Sin embargo, en los últimos años del siglo XX se ha desarrollado una perspectiva contrapuesta y ahistórica.

Es necesario comprender entonces, que la política social está definida por el contexto en el que se encuentra y que no se aplica la misma definición en todos los momentos históricos. No es un concepto rígido, más bien, ha ido cambiando con el tiempo de acuerdo a las transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales. Como explican Repetto y Moro, “la política

social es una categoría laxa, definida en función del contexto sociohistórico, que, como concepto, carece de una definición exacta” (Repetto y Moro, 2004, p.168).

Ensayar una definición de política social supone teórica e ideológicamente definir la cuestión social en el sistema capitalista en la presente etapa neoliberal. En este sentido, la definición entraña una manera de concebir las relaciones sociales y su modo de articulación en un determinado ordenamiento económico y político, que tiene efectos muy concretos en la práctica de instituciones y actores sociales con poder decisorio y también en aquellos a quienes está dirigida la intervención social del Estado.

Las políticas sociales, como intervenciones sociales del Estado, cuyo objetivo son las condiciones de vida y de reproducción de la vida de la población son parte del proceso de reproducción social (Danani, 1997, Molyneux, 2007). Mediante ellas se pueden transformar derechos (como la salud, educación, etc) en mercancías, o dejar en manos del mercado, la familia (las mujeres) o el tercer sector las respuestas a los problemas sociales. A su vez, toda política social es portadora de una definición de necesidad social. Así, para evaluar las políticas sociales de un período dado desde la perspectiva de género nos tenemos que preguntar sobre los intereses o necesidades de género que estas identifican explícita o implícitamente. El diseño y elaboración de un programa social se sustenta en una determinada concepción (explícita o implícita) sobre las relaciones de género y la realidad social.

## CONCEPTUALIZACIONES DE TIPOS Y FORMAS DE ESTADO

Para trazar un recorrido histórico que nos permita problematizar las particularidades de las políticas sociales y conocer como éstas se relacionaron con la lógica imperante en cada forma de Estado, fue necesario partir por definir el concepto de “formas de Estado” que toma Gimenez.

G. Gimenez (1986) propone distinguir entre tipos de Estado y formas de Estado, entendiendo que un tipo de Estado responde a la lógica de un determinado modo de producción, como por ejemplo, el Estado Capitalista.

Sin embargo, un mismo tipo de Estado puede presentarse a través de distintas formas de Estado, sin que se modifique su naturaleza. De esta manera, las formas de Estado, plantean un modo de articulación y relación específica de distintas instituciones y prácticas de un Estado (Gimenez, 1986, pag.52).

En Argentina, cada forma de Estado ha dado una particular relación entre el Estado – Mercado y Familia, sobre las articulaciones entre estos actores se han configurado diferentes y particulares modos de intervención sobre la pobreza. Ésta última persiste en todos los tiempos y, por supuesto, está asociada con lineamientos y políticas económicas y el modo en que los grupos sociales se pueden vincular con ella. En este contexto, las mujeres han padecido una particular, pero no tan nueva cuestión social. El primer rasgo distintivo es que el colectivo femenino se ha diversificado de modo tal, que las particularidades escapan a toda regla.

En otros términos, las mujeres a lo largo de los últimos 30 años han concentrado sus energías luchando por una inserción en el mundo público y lo privado, entre las responsabilidades productivas con las reproductivas.

Históricamente la división del trabajo ha delimitado y solidificado funciones, espacios, derechos y actividades diferentes tanto para hombres como para mujeres. En ella, la mujer ha sido vinculada a la maternidad, como determinante esencial de lo femenino y, a la esfera del trabajo reproductivo-doméstico, el cual se encuentra diferenciado del trabajo de la producción en tanto que no está reconocido económicamente, está destinado a la reproducción biológica, social e ideológica de la fuerza de trabajo y abarca las actividades destinadas a la atención y cuidado de la familia; el mantenimiento, organización y gestión del hogar (Carrasquer, Torns, Tejero, Romero, 1998). Es aquí donde toma relevancia el concepto de cuidado, que en toda su complejidad para definirlo, incluye dimensiones materiales, el acto de cuidar (trabajo), el tiempo y el costo económico que conlleva, y simbólicas– afectivas, emocionales; Y, por otro lado, la organización social del mismo, imbricada en el complejo entramado de desigualdades sociales y de género (Faur, 2014).

A partir de la AUH comenzamos a hablar de políticas que garantizan

los derechos de los ciudadanos en diferentes campos. Sin embargo aún se conservan núcleos necesarios de ser abordados para alcanzar efectivamente los mismos.

El ejercicio de derechos es posible en un marco social, económico, político y cultural que lo torne viable y que no quede circunscripto solamente a una esfera judicial o normativa. Como sostiene Pautassi “es claro que no se requiere únicamente de modificaciones técnicas a las reformas ya realizadas, sino que se necesita un nuevo consenso político que abarque los principios que están en juego en materia de inclusión social. Por lo mismo, la centralidad del modelo económico en el cual se insertan los sistemas de políticas sociales es indiscutible y determinante de cualquier tipo de opción política que se tome” (Pautassi, 2009:17).

Los avances en materia de derechos y mejora en las condiciones de vida de la población que supuso la creación y desarrollo de este tipo de programas de protección social, se conjugan, desde una visión crítica, con desafíos en materia de la coordinación de políticas, cosmovisiones en implementadores y funcionarios, que aún se alejan de concepciones basadas en perspectivas de derechos, deficiencias en producción de información y evaluación, entre otras. A estas se le suman los retos en materia de género, que en los análisis de políticas todavía se encuentran ausentes.

## ORIGENES Y ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA.

Para comprender cómo se ha ido desarrollando la política social en Argentina es imprescindible saber que toda expresión de una época responde al resultado de una disputa que excede al límite geográfico de un país o de una región. Para analizar las acciones concretas que llevó adelante un Estado en un momento determinado es imprescindible conocer la sociedad, el momento histórico, el modelo hegemónico inseparable del modelo de acumulación actuante. La intension en este apartado se centró en analizar las iniciativas y políticas de la Seguridad Social.

### *Estado y sociedad a fines del siglo XIX*

Durante el siglo XIX, la disputa se resolvió claramente a favor de la élite porteña (ya sean propietarios rurales de la pampa húmeda, ya sean comerciantes portuarios). “La batalla de Pavón marca un punto de consolidación, una alianza, una formación oligárquica muy estrecha, de clase, entre los grandes comerciantes del puerto de Buenos Aires, importadores y exportadores, y los grandes hacendados de la pampa húmeda” (Galasso, 2011, p.11).

Por supuesto, la historia no es lineal y en el medio existieron expresiones muy importantes de proteccionismo y nacionalismo federal de la mano de Juan Manuel de Rosas como bien demuestra Pacho O'Donnell en su obra “*La Gran Epopeya*”<sup>2</sup> y José María Rosa en su extensa literatura sobre el tema. Sin embargo, pasadas las disputas de la primera mitad del siglo, el partido unitario, rebautizado partido liberal, acaba conduciendo el país durante muchas décadas<sup>3</sup>.

Así se impuso la concepción liberal sobre el Estado que planteaba la no existencia del Estado o la mayor prescindencia posible de sus intervenciones<sup>4</sup>. Por eso es explicable que en aquél momento no se tomaran acciones estatales que favorecieran la mejor distribución de la riqueza, la capacitación para el trabajo, el acceso a bienes y servicios básicos, etc.

En el aspecto económico se sumaba la falta de una infraestructura básica de inversiones. La expansión territorial, alcanzada a través de la conquista del desierto, da inicio a la federalización de Buenos Aires. Se organizará la Justicia y se dictará la Ley de Educación laica, gradual, libre y obligatoria.

---

<sup>2</sup> Ver O'Donnell, P. (2010). *La Gran Epopeya. El combate de la Vuelta de Obligado*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

<sup>3</sup> “Este país se ha conformado alrededor de una oligarquía que tuvo un gran poder, no sólo económico sino suficiente para crear lo que los sociólogos llaman un imaginario colectivo, una mentalidad, una cosmovisión, una leyenda histórica, económica y cultural que hiciera que los sectores medios vinculados a la cultura creyeran que la historia verdadera es la de Mitre, la economía verdadera es la liberal, la literatura verdadera era la del Borges mayor...” en Galasso, N. (2011). *De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Punto de Encuentro. p. 20.

<sup>4</sup> Según Carballada (2002), la circulación de las diferentes ideas políticas durante el siglo XIX y la influencia de los postulados de la Ilustración, la experiencia de Inglaterra y la naciente democracia de los Estados Unidos también impactan significativamente en la Argentina.



En la segunda mitad de la década del 70 y principio de los 80, es donde se sentaron las bases para la evolución de la industria: exposiciones nacionales, formación del Club Industrial Argentino y la instalación creciente de talleres y fábricas.

En ese marco, la industrialización se dará en rubros vinculados a la producción agropecuaria, frigoríficos, molinos harineros, entre otras. Sin embargo, estas industrias cuentan con un nivel de concentración incipiente y escaso progreso técnico. Entre las causas más importantes: aparece la desprotección oficial, falta de políticas, especializaciones agropecuarias, etc.

En el siglo XX, aparecen las iniciativas de políticas estatales en el área de Seguridad Social, hacia la clase trabajadora. En ese contexto surgen las primeras demandas obreras: Salarios justos, disminución de la jornada de trabajo, protección al trabajo de mujeres y niños, descanso semanal, seguro contra accidentes de trabajo y prohibición del trabajo a destajo.

Argentina comenzó a integrarse a la economía mundial, como país periférico exportador de materias primas e importador de manufactura, procurando generar un mercado nacional inexistente hasta el momento. La lógica imperante en cuanto a la política social se sustenta en la Beneficencia y en el Higienismo.

Los ejes que sintetizan el modelo de la Beneficencia son: a) la Sociedad de Beneficencia es la institución de ayuda social típica del modelo constitutivo del Estado moderno; b) la razón de esta ayuda social del Estado obedece a una intencionalidad política e ideológica; c) la estrategia de intervención se caracteriza por la sanción ejemplificadora (premios a la virtud) o por la internación segregadora; d) es una función delegada y secundaria del Estado; e) es una actividad “parapública”, ejecutada por una fracción de la élite dirigente de la sociedad (las mujeres) y no por un cuerpo de funcionarios del Estado relativamente autónomo (Tenti Fanfani, 1989).

A partir de la década del '30, como consecuencia de la crisis de 1929, cambia la inserción de Argentina en la economía mundial. La élite intenta refundarse, adecuándose al nuevo contexto. Es así, como comienzan a implementarse políticas económicas cercanas al keynesianismo, visualizándose intervenciones y regulaciones económicas que hasta ese

momento no se habían llevado a cabo.

Comienza un proceso de sustitución de importaciones no planificado, dado que se pensaba que pasadas las consecuencias de la crisis, volverían a posibilitarse nuevamente, las condiciones para cumplir con el rol de país agro-exportador. Es así como se produce un proceso de migraciones internas, de áreas rurales a urbanas, lo que va a modificar significativamente la conformación de la estructura social argentina. Estos migrantes internos, constituidos en nuevos actores sociales, van a conformar un nuevo proletariado industrial, carente de representatividad política. Asimismo, una crisis de distribución, de legitimidad y de legalidad generadas por las prácticas de corrupción, fraude y violencia, van a producir una crisis inédita en Argentina.

El empobrecimiento de los trabajadores se evidencia en el área de la salud por el incremento de las consultas médicas. Asimismo, la situación social en general es reflejada en diversas expresiones artísticas, -artes plásticas, literatura, en la letra de algunos tangos-, evidenciando el panorama desolador de las clases populares en este período.

Sin lugar a dudas, un intento de constitución de un aparato estatal asistencial, pasó por la racionalización de subsidios, a través de un decreto del año 1932, que reglamenta, el trámite de otorgamiento de los mismos. Este dispositivo, demuestra la implicación limitada y relativa del Estado en el campo de la política asistencial.

Por otra parte, la Conferencia Nacional de Asistencia Social, convocada por el gobierno en 1933, constituyó una etapa importante en el proceso de racionalización de la acción asistencial del Estado (Tenti Fanfani, 1989, pág. 72).

Esta intencionalidad, se expresa en dos grandes ejes: uno jurídico – administrativo, que procura garantizar el máximo rendimiento de los recursos y uno eje científico – técnico referido al desarrollo, producción y difusión de información para “cientificar” las prácticas asistenciales. Esta Conferencia, es percibida en el marco de la crisis del ’30, como un factor coyuntural por los

efectos sociales de la nueva realidad social.

## EL ESTADO DE BIENESTAR EN EL PERONISMO CLÁSICO

Hasta mediados de la década del 40, la política social se organizó de una manera “embrionaria” y la asistencia social adoptó una característica “caritativa” donde resultaban todavía importantes las iniciativas de organizaciones civiles no gubernamentales, en su mayoría de “caridad cristiana” (Cardarelli y Rosenfeld; 2005).

Durante el primer gobierno peronista se institucionaliza la gestión pública de la asistencia social por parte del Estado. Fue un período clave porque cambió la intensidad y la relación entre las dos lógicas de la intervención social “en el centro” y “en los márgenes”. Se consolidó un nuevo tipo de intervención en el centro, basada en la expansión de una condición de los asalariados protegida y regulada por el Estado. Esta condición salarial se realizó a través de una mayor intensidad en la regulación pública de los contratos de trabajo, y del crecimiento de los salarios reales (incluyendo la extensión cualitativa y cuantitativa del “salario indirecto”). Las transformaciones se pusieron en marcha por la vía de una relación menos conflictiva y más protectora del Estado en los conflictos capital – trabajo, culminando en una alianza estratégica entre el Estado y sindicatos que fue el sostén esencial del gobierno peronista.

La intervención en los márgenes adoptó modalidades novedosas. La asistencia social fue planteada por primera vez en términos de derecho ciudadano y de deuda pública, poniendo en crisis la lógica de legitimación del dispositivo filantrópico – caritativo y paraestatal, que se basaba en una correcta distinción entre pobres, la máxima profesionalización en la atención al pobre incapaz o no vergonzante, y una división del trabajo con el Estado respecto del pobre capaz.

Durante el transcurso de la fase del peronismo clásico (1943-1955), en Argentina se consolidó una matriz socioeconómica que, más allá de sus complejidades, construyó un esquema de protección social que garantizó legalmente la seguridad social y posibilitó el acceso masivo de la población a una gran extensión de políticas reguladoras en las áreas de salud, educación,

vivienda, asistencia social y protección laboral; todo ello dentro de un esquema económico fuertemente redistributivo y basado en la industrialización sustitutiva de importaciones que diseñó, a su vez, un modelo cercano al pleno empleo. Estas intervenciones sociales tomaban la forma de acciones legales y de derechos otorgados a personas que lograban su adscripción social mediante su status ocupacional; se basó a su vez, en fuertes identidades sociales construidas a partir del discurso político basado en la justicia y en la igualdad social y en instituciones y actores sociales que combinaron una lógica representativa entre sindicatos, trabajadores y poder político (Neri, 2007)

El complejo de Políticas sociales en Argentina fue consecuencia de un contexto, unos actores y un patrón de relaciones entre ellos. (Andrenacci y otros, 2004). Es decir, que se concebía una red de protección social basada en la red de protección laboral, que se completaba con un conjunto de políticas de corte universal y una serie de programas asistenciales con características residuales.

Siguiendo a Rúben Lo Vuolo la Argentina produjo un “híbrido institucional” de Estado de Bienestar que combinaba formas universalistas y corporativas de protección social. En este marco, podríamos decir que el Estado de Bienestar en Argentina fundó dos “manos” combinadas. La “mano” derecha se plasmó en la economía política de sustitución de importaciones que implicaba transferencias del sector privado al sistema urbano – industrial, incluyendo pleno empleo y niveles salariales altos para sostener la demanda efectiva a través del consumo y una “mano” izquierda, que opera en tres lógicas: el sistema provisional, sistema de salud y las asignaciones familiares.

Es aquí que la Fundación Eva Perón ocupó un lugar importante. Se trataba de una organización que tenía como misión intervenir en todo tipo de actividades que tendieran a satisfacer las necesidades de las “clases menos privilegiadas”. Además, la ley 13.992 le otorgaba la facultad de solicitar la absorción de instituciones de asistencia social cuando la FEP<sup>5</sup> se considerara capaz de cumplir sus funciones.

---

<sup>5</sup> Fundación Eva Perón

Desde la perspectiva de Soldano y Andrenacci, la Fundación Eva Perón realizó un doble tipo de acción: la “ayuda social directa” –distribuciones de bienes (muebles, ropa, juguetes, máquinas de coser, medicamentos y equipamiento médico) y de dinero (efectivo y becas) y el mantenimiento de una infraestructura de instituciones asistenciales, hogares de tránsito de ancianos y proyectos de vivienda, hospitales, centros recreativos, colonias de vacaciones, proveeduría de bienes a precios subsidiados. Por otro lado, manejaba fondos provenientes del Estado, principalmente, al igual que la Sociedad de Beneficencia, disuelta dos años antes de la creación de la Fundación. Este mecanismo tuvo que ver, seguramente, con la doble significación que adquiriría este instrumento cuasi-estatal: por un lado, la consolidación de la idea de obligación del Estado en la atención a la pobreza y, por otro, el descubrimiento del potencial electoral y político de la asistencia social.

La sociedad de Beneficencia cumplió un rol de disciplinamiento y control moral. En la Argentina de fines del siglo XIX y principios del siglo XX se hacía indispensable para el Estado, que se sentía amenazado por el desorden social, consolidarse, instalando un modelo de sociedad y de familia. La beneficencia representó a nivel nacional un medio para imponer controles en los sectores subalternos de la sociedad, erradicar el molesto espectáculo de la pobreza y, de paso, “corregir” a las masas populares bajo el precepto positivista de que el progreso sería indefinido en tanto se hiciera caso a lo que dicta la razón. Todo esto acompañado de políticas educativas con el acento puesto en la educación como motor del progreso (Carballeda, 2002).

## EL DESARROLLISMO AUSENTE Y ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO

A fines de la década del 50 y durante la década del 60, el desarrollismo subordinó las políticas sociales a las políticas productivas. La caída del ingreso per cápita y de la masa salarial afectó la recaudación del impuesto sobre el salario destinado a las políticas sociales, que trasladaron el ajuste hacia la disminución del valor real de las prestaciones, la restricción de las coberturas y la presión sobre otras fuentes de financiamiento

complementario. En ese marco las políticas de asistencia y promoción social se definieron por su carácter residual: fueron todos aquellos programas y acciones sociales que no formaban parte de las políticas más sistemáticas y organizadas, y que estaban destinadas a quienes quedaban excluidos del proceso de desarrollo. La “doctrina del desarrollo de comunidades” (Cohen, 1982) fue clave en el proceso del “régimen de la revolución argentina”, durante el gobierno de facto del General Onganía, donde la comunidad y, no la sociedad constituían el centro de la transformación social. Las dictaduras militares trataron de eliminar la matriz de la relación Estado-partidos-sociedad y reemplazarla por una nueva en la que el mercado y el cálculo tecnocrático serán complementados en el futuro por la transacción corporativa (Cardarelli y Rosenfeld, 2005)

Siguiendo a Nocheff y otros, en Argentina el término *desarrollo* fue perdiendo prestigio. Las cuestiones del crecimiento, la distribución y la inversión siguieron en el centro del discurso político y del debate académico. Las políticas económicas a partir del 1976 se resumen en: menos intervención estatal y más mercado, interno y externo porque la intervención impedía que la iniciativa privada desplegara su vocación de creatividad y de inversión, menos despafarro del consumo y más austeridad, para que aumente el ahorro y la inversión, más modernización y trabajo para que aumente la productividad, que al fin y al cabo, es la única forma de aumentar el bienestar. Privatización, apertura, desregulación y sacrificio presentes para el bienestar futuro.

Las causas profundas de la violencia política, que tuvo su expresión acabada en el transcurso del gobierno de facto, no encuentra sus orígenes únicamente en la disputa por el modelo económico, sino en una multiplicidad de factores propios de la cultura política argentina, muchas veces sometida al imperialismo.

Se visualiza en este contexto la crisis del Estado de Bienestar que generará los primeros rasgos de problemas de empleo, subocupación y falta protección a los actores más desprotegidos. Es aquí donde comienza a visualizarse los primeros signos de focalización de las políticas sociales que se plasmarán en los 90.

Sin embargo, en la década de los 80 se acentuó la tendencia a dividir las tareas entre las políticas económicas y las sociales. A las últimas les correspondería compensar las desigualdades resultantes del modelo económico. Todo se subordinó a la lógica del ajuste fiscal y a la recomposición del poder disciplinador del mercado. Estos cambios definieron fuertes modificaciones en el particular régimen de Estado de Bienestar vigente por casi cuatro décadas en el país (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 133).

Para 1982, Raúl Alfonsín se había convertido en un activo denunciante de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Esa imagen y las promesas de recomposición institucional lo llevaron a ser el primer presidente post proceso.

Como bien afirman Falappa y Andrenacci (2009, p.46) “el gobierno de la transición democrática (1983-1989), en su impulso refundador inicial, intentó rediseñar la política social en clave ciudadana, buscando romper con la tradición corporativa y segmentada del país. El experimento enfrentó la fuerte oposición política de unos sindicatos que no estaban listos para ceder el control de los ámbitos que acababan de volverse a procurar”.

Por estos motivos, el gobierno de Alfonsín no pudo introducir elementos que tendieran a una reconstrucción de la política social en clave de ciudadanía y continuó el anclaje histórico en la figura del trabajador.

Ya en los años 90, se refuerzan las políticas sociales compensatorias subordinadas a las demandas de la modernización económica y el equilibrio fiscal. Descentralización, focalización y privatización como transferencia de responsabilidades a la sociedad civil aparecen como los nuevos paradigmas, atados a fuertes condicionamientos de los organismos internacionales de crédito (Rosenfeld y Cardarelli, 2005).

## EL NUEVO ORDEN NEOLIBERAL

El neoliberalismo se presentó y se legitimó a partir de la construcción de la idea de un Estado ineficiente, y lo que se denomina la “Teoría del derrame”, es decir, que el modelo económico implicaba un costo social acotado en el tiempo. Se popularizó el concepto de “eficiencia”, tanto para el conjunto de políticas públicas y el Estado, como para lo social.

Las transformaciones del Estado fueron asociadas a una lógica de empresa privada, la cual, se explica en la modificación del régimen de acumulación en el país: concentración económica y significativas tasas de crecimiento, sobre todo las referidas a los años de gestión del presidente Carlos Menem, creciente tasa de desempleo, precarización del empleo y flexibilización del mercado laboral (Neffa, 1998).

Con el gobierno de Menem se profundiza un nuevo régimen de acumulación, que tiene su eje en el denominado Plan de Convertibilidad<sup>6</sup>. Según Naffa, por sus características sobresale de todos los planes anteriores de “estabilización” por pretender hacer al mismo tiempo un profundo “ajuste estructural” y producir un verdadero cambio en el régimen de acumulación. El Plan consistió en una serie de medidas macroeconómicas que “han creado ciertas condiciones propicias para la emergencia de un nuevo régimen de acumulación”. Según el autor, a partir del Plan de Convertibilidad, surge un nuevo régimen de acumulación y un nuevo modo de regulación, generándose una fuerte diferenciación social que da lugar a la marginación y exclusión. (Neffa, 1998).

Las *políticas sociales* de los 90 se han destacado por la desestatización, la descentralización y la focalización. Es decir, la transferencia de responsabilidades del Estado a actores privados (empresas y organizaciones no gubernamentales y comunitarias), la delegación de la responsabilidad en los servicios públicos y sociales a las provincias y municipios, y el pasaje de ciudadano de derecho de las políticas sociales al conjunto de personas en riesgo o vulnerables, éstas caracterizadas como “población objetivo” (Andrenacci y Repetto, 2006).

El proceso de reestructuración del Estado puso en vigor una fuerte reducción del gasto público, la descentralización administrativa y el traslado de competencias (salud y educación) a provincias y municipio, así como una

---

<sup>6</sup> “La Convertibilidad representó el intento de extirpar de raíz la cultura inflacionaria arraigada en la conducta de los agentes (y reflejada incluso en la estructura de contratos y otras adaptaciones institucionales) tras décadas de inestabilidad. El proceso de adaptación a este contexto había introducido un sesgo inflacionario en la economía argentina y, combinado con otros factores desestabilizadores, había contribuido al estallido de dos episodios hiperinflacionarios hacia finales de la década del ochenta y principios de los noventa.” Ministerio de Economía y Producción, República Argentina (2004). Análisis 1. Crecimiento, Empleo y Precios. Consultado el 4 de julio de 2011. [http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/default1.htm](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/default1.htm) p. 14.



serie de reformas orientadas a la desregulación y privatización que impactaron fuertemente en la calidad y alcances de los servicios, hasta ese momento en poder del Estado nacional.

A lo largo de los 90, la matriz estatal se fue apoyando en tres dimensiones: el patrimonialismo, el asistencialismo y el reforzamiento del sistema represivo institucional. El primero se vincula con la total pérdida de autonomía del Estado, a través del carácter que adoptaron las privatizaciones. En segundo lugar, en la medida en que las políticas en curso implicaron una redistribución importante del poder social, el Estado se vio obligado a reforzar las estrategias de contención de la pobreza, por la vía de la distribución de planes y programas sociales y de asistencia alimentaria a las poblaciones afectadas y movilizadas. El tercer y último lugar, el Estado se encaminó hacia el reforzamiento del sistema represivo institucional, apuntando al control de las poblaciones pobres, y a la represión y criminalización del conflicto social (Svampa, 2005).

La política asistencial de los 90 se orientó a la creación de una red mínima de intervenciones estratégicas sobre los grupos percibidos como portadores de mayor riesgo relativo en la nueva estructura socioeconómica. Se multiplicaron de este modo las intervenciones en forma de programas sociales, con objetivos, plazos y financiamientos limitados; con fuertes transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la gestión de políticas (Soldano y Andrenacci, 2006).

Sólo los más vulnerables eran sujetos merecedores de la asistencia estatal, siempre y cuando la responsabilidad de la implementación de esa asistencia recayera sobre ellos mismos. A la luz de la “emergencia social”, los gobiernos crearon programas de carácter “participativo”, a través de la transferencia de recursos, promoviendo y apoyando formas de organización comunitaria de socialización del trabajo. Cualquier proceso participativo, en el que la acción colectiva trascendiera la demanda particularista de bienes y servicios, era presentada, por los operadores de las políticas sociales, como un cuestionamiento al modelo de gestión vigente.

## *Políticas asistenciales*

Como se mencionó anteriormente tres procesos constituyen las transformaciones más sustantivas de las reformas de las políticas sociales realizadas durante el periodo: la mencionada *focalización*, la *privatización* y la *descentralización*. Estas tres características se apoyan mutuamente y constituyen un todo coherente funcional al modelo de acumulación neoliberal.

a) La *focalización*: Supone concentrar los recursos de la política social en los grupos caracterizados como más vulnerables. A nivel de las políticas sociales, la estrategia de la focalización es el correlato de la individualización de la fuerza de trabajo y de la posibilidad estructural de la exclusión de una parte de ella del mercado de trabajo; es decir, de la forma legítima de acceder a los recursos (Grassi; 1994).

b) La *privatización o tercerización*: Supone dejar en manos de privados el destino de las políticas universales. Se dio a través de la prestación de servicios públicos por empresas, derivación de responsabilidades en organizaciones de la sociedad civil, en particular la Iglesia Católica y ONGs, pero también el pago individual de aranceles para acceder a servicios públicos como, por ejemplo, los hospitales<sup>7</sup>.

c) La *descentralización*: Ha implicado nuevos modos de implementación de políticas sociales, dando paso a una nueva forma que incorpora a los niveles subnacionales (provincias y municipios) y a otros actores sociales como responsables de la implementación de los programas y proyectos.

Coherentemente con los cambios anteriores, la política asistencial se orientó a la creación de una red mínima de intervenciones estratégicas sobre los grupos percibidos como portadores de mayor riesgo relativo en la nueva estructura socioeconómica. Se multiplicaron de este modo las intervenciones en forma de programas sociales, con objetivos, plazos y financiamientos

---

<sup>7</sup> Como “efecto no deseado” de estos procesos, no es un dato menor la intensificación de prácticas clientelares, el auge de “punterismos” locales y la derivación de fondos y bienes públicos hacia fines espurios. (Hintze, 2006, p.40).

limitados; con fuertes transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la gestión de políticas (Soldano y Andrenacci, 2006).

El nuevo lugar de la política social será una combinación de la asistencia del Estado con una creciente intervención de la sociedad civil, no ya con objetivos moralizantes –como con la Sociedad de Beneficencia-, sino como estrategia de supervivencia (gestionada por los mismos destinatarios o por punteros políticos) ante la angustiante situación de pobreza e indigencia. Se produce un pasaje de las políticas universales a políticas orientadas exclusivamente a resolver situaciones de pobreza extrema.

La crisis del 2001 en Argentina constituyó un punto de inflexión en la historia del país. Ante el evidente fracaso de las reformas de estas políticas, se “recolocan”, entre otros, los debates acerca de la universalidad, el concepto de derecho y su incorporación en los fundamentos de programas sociales, y la apelación a la participación de la sociedad civil en la implementación de estas políticas desde parámetros diferentes a los 90.

## LA ARGENTINA DE LA POST CRISIS

Como se mencionó anteriormente, la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar norteamericano, incentivó las importaciones a la vez que desincentivó las exportaciones. La producción nacional no pudo competir en el mercado interno con la importada (que era más barata por las ventajas comparativas en cuanto a los costos de producción). Sucedió lo mismo en lo relativo al mercado externo. Los productos argentinos eran muy caros para los compradores y muy poco rentables para los productores. Todo este sistema no podía sostenerse sino con un enorme déficit de la cuenta corriente lo que motivaba una constante apreciación real del dólar. Para mantener la paridad cambiaria hacía falta el ingreso de divisas, financiado inicialmente con el dinero que ingresaba por la venta de las empresas privatizadas y luego con el endeudamiento público.

Según documentos oficiales del Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina, publicados en 2004, “el derrumbe del régimen de política económica implementado durante la década del noventa obedeció

tanto a las características intrínsecas del esquema de Convertibilidad y los incentivos que generaba, como a la sucesión de shocks externos desfavorables que la economía argentina debió enfrentar, particularmente a partir de mediados de 1998. Aunque el esquema fue eficaz inicialmente como herramienta de estabilización y de formación de expectativas de los agentes, el éxito en esta materia se alcanzó al costo de generar un considerable atraso cambiario, que plantearía graves dificultades a la sostenibilidad del régimen de política económica una vez que las condiciones financieras internacionales dejaron de ser favorables” (MEyP, 2004, p.9).

La recesión que derivó en el colapso del régimen de Convertibilidad comenzó a mediados de 1998 y se profundizó desde mediados de 2001 cuando los agentes económicos se fueron convenciendo de la imposibilidad de sostener la relación cambiaria. Cuando la vulnerabilidad de la economía Argentina quedó en evidencia (tipo de cambio real apreciado, recesión y endeudamiento no sostenible), comenzaron a aparecer las dudas acerca de la solidez del sistema financiero en su conjunto. La fuga de capitales fue de magnitudes impensadas y el gobierno dispuso el llamado “corralito” el 2 de diciembre de ese año. Esta medida desencadenó una serie de manifestaciones sociales que terminarían con la renuncia del presidente y con la mayor crisis que hubiera jamás vivido la Argentina.

El agotamiento del modelo de paridad cambiaria y todos sus efectos económicos vinieron a potenciar la ruptura del lazo social entre representantes y representados (pareja de la democracia representativa) que se vivía en el país. Esta apatía política, que era generalizada, tuvo origen en un conjunto de situaciones paridas con el neoliberalismo que apuntaban a la despolitización de la ciudadanía, a la profesionalización de la política y a la distanciación forzosa del campo político de los demás campos.

Este cuadro de apatía y de divorcio entre la ciudadanía y el sistema político se expresó de manera clara en la consigna “que se vayan todos” en las manifestaciones populares de diciembre de 2001<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> La renuncia de Fernando de la Rúa, no frenó la crisis política. El mismo 20 de diciembre se

La caída del gobierno de “La Alianza” (UCR y FREPASO) se produjo cuando las bases del complejo hegemónico que sostuvo el modelo neoliberal ya estaban carcomidas casi por completo. El fracaso se dio en términos tanto de acumulación como de legitimidad. Es decir que además del rechazo generalizado al modelo y la caída de los indicadores sociales, la situación económica comenzaba a ser perjudicial también para quienes habían promovido el esquema económico, sobre todo en los últimos años (el sector financiero estaba vaciado, los servicios no habían crecido como se anunciara, el sector agrícola ganadero no podía competir al igual que la industria nacional, etc.). El bloque de poder que manejara los hilos del país desde 1976 estaba desmembrado.

No existía, como mencionamos antes, una construcción de poder lo suficientemente fuerte como para erigirse como alternativa real de gobierno y los años que siguieron a la crisis de 2001 tuvieron una fuerte carga de inestabilidad política. Como alternativa, se implementó un programa de emergencia social con pretensiones de universalidad llamado “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, que pronto mostró sus límites por falta de financiamiento. El gobierno del justicialista Duhalde pudo, en parte, estabilizar la economía devaluando la moneda y controlar la revuelta con una dosis de asistencia social masiva y otra de represión<sup>9</sup>.

---

hacía cargo del ejecutivo Ramón Puerta, presidente de la Cámara de Senadores quién convocó a una asamblea legislativa para elegir un nuevo presidente. El día 23 asumió la presidencia Adolfo Rodríguez Saá, quien inauguró su fugaz presidencia. Antes del festejo del año nuevo, renunciaba Rodríguez Saá, alegando falta de apoyo político. El presidente de la Cámara de Diputados Eduardo Camaño asumía el poder ejecutivo ante la negativa de Puerta y también convocaba a una Asamblea Legislativa para ungir un nuevo presidente interino. El 2 de enero de 2002 asumía Eduardo Duhalde, anunciando que serían devueltos los ahorros de los argentinos con el agregado de que aquél que hubiera depositado dólares, recibiría dólares.

<sup>9</sup> Un ejemplo de los repetidos casos de represión fue la “masacre de Avellaneda”, de junio de 2002: fue una importante protesta que culminó con la vida de dos manifestantes y aceleró los anuncios de llamado a elecciones presidenciales.

## LAS EXPERIENCIAS DEL GOBIERNO KIRCHNERISTA: ALGUNAS CLAVES PARA PENSAR LAS POLITICAS SOCIALES.

El 6 de enero de 2002, el gobierno interino de Duhalde decidió devaluar el peso. Con esta sola medida produjo un profundo cambio en los precios relativos favoreciendo a los sectores transables, la producción, el trabajo nacional y la inversión, y dinamizó la demanda determinando una nueva estructura productiva, ocupacional y de distribución del ingreso. Esto sumado al fuerte ajuste en términos reales realizado en 2002, produjo un primer superávit fiscal que se mantendría en los años posteriores. Los principales lineamientos de la política macroeconómica de la posconvertibilidad se mantendrían hasta la fecha.

La fuerte represión de junio de 2002 obligó a Duhalde a descomprimir la tensa situación llamando a elecciones anticipadas para abril de 2003<sup>10</sup>. Después de fracasar en sus negociaciones con otros candidatos, Duhalde formalizó su apoyo a la fórmula Néstor Kirchner – Daniel Scioli, quienes ganan la presidencia.

El gobierno de Néstor Kirchner confirmó en el Ministerio de Economía a Roberto Lavagna, quien venía desempeñándose en el cargo junto a Duhalde, y mantuvo los principales lineamientos de la política económica que habían estabilizado la economía y conquistaban un pronunciado crecimiento del PBI<sup>11</sup>. Entre los años 2003 y 2007, la economía argentina había crecido un promedio de 8,5% anual acumulativo, marcando una tendencia que contrasta claramente con el período del régimen de tipo de cambio fijo. También, en esos años se destaca como el quinquenio de mayor crecimiento de la economía argentina en los últimos cien años (Costa, 2010, p.23).

---

<sup>10</sup> Fernando De la Rúa había abandonado prematuramente su mandato que se extendía hasta el 10 de diciembre de 2003. Duhalde había sido encomendado a reemplazarlo hasta el final del mandato pero las movilizaciones sociales aceleraron el proceso.

<sup>11</sup> “Superando prácticamente todos los pronósticos, la suba del PBI fue de 8,7% en 2003 (a precios de 1993)”, en República Argentina. Ministerio de Economía y Producción. (2004). *Análisis 1. Crecimiento, Empleo y Precios*. Consultado el 4 de julio de 2011. [http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/default1.htm](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/default1.htm). p. 19

El Frente para la Victoria tuvo cuatro años de un exitoso plan económico que supo combinar con una reconciliación política del gobierno con la ciudadanía. El oficialismo impulsa la candidatura de Cristina Fernández, que gana en primera vuelta alcanzando el 44,92% muy lejos de la segunda fuerza, que alcanza el 22%. Esta tajante victoria electoral significaba un fuerte apoyo al gobierno nacional, que en cuatro años había configurado un nuevo patrón de crecimiento y un grado importante de cohesión en las fuerzas políticas que se reivindicaban progresistas.

Uno de los cambios más importantes a partir de la crisis de 2001, es la actitud intervencionista del gobierno en la macroeconomía. Había comenzado a participar activamente en la orientación de las principales variables de la economía.

En términos económicos, las razones más importantes que explican la altas tasas de crecimiento iniciales de este nuevo esquema son tres: la devaluación de la moneda y un tipo de cambio competitivo; la considerable capacidad ociosa instalada sumada a la abundante oferta de mano de obra desocupada y dispuesta a trabajar a niveles salariales extremadamente bajos; y los impuestos a las exportaciones en un contexto de precios internacionales crecientes que permitían “descolgar” los precios internos de los internacionales<sup>12</sup>. Estas condiciones explican las tasas relativamente altas de crecimiento que se observaron entre 2003 y 2007. Sin embargo, estas características tendieron a menguar a medida que aumentaba el nivel de ocupación y se reducía la capacidad ociosa de la economía.

A partir de 2008, antes de la explosión de la crisis financiera internacional, la economía local comenzó a mostrar signos de desaceleración,

---

<sup>12</sup> Desde 2003 a la fecha el Gobierno Nacional administró las presiones inflacionarias provenientes del incremento en el precio internacional de las *commodities* mediante sucesivas modificaciones en el esquema de las llamadas “retenciones” y el establecimiento de diversos mecanismos de compensación para los productores internos. “Estas herramientas tuvieron un doble objetivo. En primer lugar, buscaron aislar la evolución del precio interno de los alimentos de su dinámica alcista en el mercado internacional. En segundo lugar, la desvinculación del precio interno de los bienes primarios de su valor internacional funcionó, junto con el sistema de compensaciones, como un incentivo a la agregación de valor por parte de las cadenas de producción domésticas.” en República Argentina Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2011). *Informe Económico. Tercer Trimestre 2010*. Consultado el 10 de mayo del 2011. [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe73/version\\_completa.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe73/version_completa.pdf). p.19

creciendo al 6,5%. En 2009, y en el contexto de una crisis internacional comparable a la Gran Depresión de 1930, el PBI argentino creció un 1%. La crisis fue superada con relativo éxito a raíz de la intervención del gobierno nacional a través de la implementación de medidas anticíclicas. La economía Argentina fue una de las menos afectadas a nivel mundial. Sin embargo, tras treinta años de sistemática desindustrialización y precarización laboral, la economía nacional sigue mostrando signos de fragilidad que evidencian su vulnerabilidad. La prolongación de la crisis podría afectar gravemente el proceso de crecimiento que vive la Argentina desde 2003. Igualmente, la actitud activa del gobierno logró, en lo que concierne a sus posibilidades, que por primera vez en muchos años se observara una clara consolidación de un contexto macroeconómico sin los desajustes estructurales que típicamente se presentaban a poco de comenzar las recuperaciones, y que provocaban desvíos sistemáticos en la dinámica de las principales variables de la economía.

Por otro lado, en este periodo se produjeron algunas transformaciones relevantes en lo referente al gasto del Estado nacional. El cambio más notorio fue el incremento de la importancia de las partidas de Servicios Económicos, motivado casi enteramente por dos factores: “el aumento de las obras públicas, por un lado, y los subsidios a las empresas privatizadas de servicios públicos y transporte, por el otro. En este último caso, la política del gobierno de mantener parcialmente congeladas las tarifas de las empresas de servicios públicos y de los medios masivos de transporte (colectivos y subterráneos) en un contexto de aumento de precios particularmente de incremento del precio internacional de los combustibles, se expresó en una fuerte suba de los subsidios y transferencias a estos sectores como medida compensatoria (Costa, 2010).

Desde la perspectiva de Falappa y Andrenacci (2008), en el ámbito de los servicios universales, algunos elementos interesantes que han aparecido, muestran un renovado interés público y estatal en su recomposición. El más visible es una política de regulación de los servicios públicos tendientes a “cuidar” el costo que éstos representan para los asalariados en un contexto



de inflación moderada pero efectiva. Si el impacto ha sido positivo en los ingresos reales. Hubo aumento de los presupuestos públicos, una mejora relativa en las estrategias de control y regulación, y la reestatización de algunos servicios han puesto en cuestión la lógica del sistema y el proceso de degradación de los servicios nacionales (Falappa y Andrenacci, 2009, p.82).

Respecto de las políticas de asistencia de la posconvertibilidad, podemos identificar distintos momentos. En el período inmediatamente posterior al derrumbe de la Convertibilidad hubo una especie de continuidad en las características de los planes y programas con respecto a lo que venía pasando en la década anterior. La primera respuesta a la ingobernable situación que vivía el país, fue la devaluación de la moneda que, como se dijo anteriormente, afectó de manera negativa la capacidad adquisitiva de los argentinos en general, pero principalmente a aquellos de menores ingresos. La inflación de los primeros cuatro meses superó el 20%. El gobierno de Duhalde aplicó entonces una especie de masificación del Plan Trabajar en mayo de 2002: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD). En 2002, la pobreza creció aún más respecto de su nivel de fines de 2001, “la situación más grave se registró en octubre de 2002, cuando el 57,5% de la población y el 47,5% de los hogares argentinos vivía con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Con el fin de paliar mínimamente la emergencia social, en mayo de 2002 se implementó el *Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, que a cambio de una contraprestación laboral o educativa otorgaba un monto de \$150 a los jefes de hogar desocupados con hijos menores de edad. En los tres primeros meses desde su puesta en marcha accedieron a este programa 1.370.000 beneficiarios, que llegaron a ser casi dos millones a mediados de 2003” (Costa, 2010, p.189).

Desde la perspectiva de Falappa y Andrenacci (2008), el PJJHD fue una suerte de “máxima expresión” de la urgencia social y de la asistencialización a la que llegaba la política social argentina. La rapidez y el rango que adquirió su distribución, la grave coyuntura socioeconómica de su aplicación, su carácter de única alternativa de ingreso monetario para

millones de personas, la enorme diversidad de organizaciones e instituciones ejecutoras, todos esos elementos contribuyeron a transformarlo en un programa símbolo de la más grave crisis socioeconómica de la Argentina contemporánea.

Entendemos que el PJJHD fue un instrumento asistencial clásico empujado por las circunstancias a la masificación. Algunos autores afirman que se trataba de una “desfocalización forzosa”, aunque desde nuestro punto de vista, existen algunos elementos discursivos que comienzan a distinguirse de la política social neoliberal.

Muchos autores describieron esta medida como una política que desdibujó los debates en términos de derechos sociales y multiplicó el asistencialismo y el clientelismo político, sin embargo, representó una opción para garantizar la gobernabilidad. Esta universalización de estrategias asistenciales (Falappa y Andrenacci, 2008) fue la reacción que supo ensayar el gobierno de Duhalde aunque podemos afirmar que ya se advertía una necesidad de cambio respecto de la disgregación de las políticas sociales: en febrero de 2002 fue creado el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Con todo, es preciso decir que los bajos montos de los subsidios buscaron instrumentar una asistencia lo suficientemente amplia como para acallar la conflictividad social pero a la vez lo suficientemente baja como para no afectar la dinámica del mercado de trabajo desregulado.

La extensión y unificación de los planes de sostenimiento de ingresos y otros tipos de subsidios permitieron la paulatina recuperación de las condiciones de vida de los beneficiarios de estas políticas (Costa, 2010, p.113).

Para el año 2003, en un contexto de fuerte recuperación económica (en 2002 el PBI era de 10,9%, mientras que en 2003 alcanzó el 8,8%; la desocupación en 2002 llegaba al 21% y caía más de 5 puntos un año después). En 2005, con la ley 25.994 (seguida por otras normas que tuvieron objetivos similares), se inició el Programa de Inclusión Previsional, que

permitió que una población que cumplía con la edad pero que no contaba con los aportes, pudiera acceder a la jubilación.

Luego de esta primera etapa, y superada la época más álgida de la crisis, el gobierno nacional comenzó una reestructuración de la política asistencial con el fin de reemplazar paulatinamente el PJJHD por otros ordenados a partir del eje productivo. En este segundo momento de la política asistencial posconvertibilidad, se avanzó en un redireccionamiento de los beneficiarios del PJJHD ordenados según fueran empleables o no. Las iniciativas más relevantes fueron el Programa Manos a la Obra, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS).

La necesidad de religar a los perceptores con la actividad laboral se plasmó en la creación del Plan Manos a la Obra. El mismo consistía en subsidios para la compra de maquinaria ha organizaciones sociales, a las que además se proveía de asistencia técnica para la presentación de proyectos de economía social y desarrollo local. Mediante este Programa, el nuevo gobierno creaba una herramienta para financiar las incipientes actividades productivas que se habían multiplicado durante la crisis, impulsadas, en muchos casos, por los movimientos sociales.

Para los *Jefes* empleables se preveía la incorporación a planes de formación y capacitación para el empleo: el SCyE, que se puso en marcha en el año 2006. Los receptores debían desvincularse del PJJHD y llevar a cabo acciones de formación, inserción laboral o autoempleo. El SCyE establecía un límite de 2 años de duración para la percepción del subsidio.

Aquellos que eran observados como de difícil empleabilidad en el mercado de trabajo, fueron transferidos al PFIS (todos aquellos perceptores del PJJHD con tres o más hijos a cargo). No obstante, la efectiva instrumentación del PFIS recién se dio en 2005. Las familias debían acreditar la realización periódica de controles de salud y la escolarización de los niños miembros del hogar.

De los casi dos millones de beneficiarios que tenía en el año 2003, en

2009 aún continuaban recibiendo el PJJHD unas 380 mil personas. Muchas bajas provinieron de la reducción del nivel de desempleo y otras tantas se pasaron a los nuevos planes.

En el año 2009, el gobierno nacional estableció la expansión del programa de beneficios para la niñez y adolescencia a los hijos de desempleados, a los trabajadores del servicio doméstico formal y a los trabajadores de la economía informal. Al Programa de Inclusión Previsional se le sumó la Asignación Universal por Hijo, en un intento por parte del Estado, en el marco de políticas neo-keynesianas, de posibilitar la ruptura de la lógica de la focalización imperante en los noventa al de la universalización dentro de un área de las políticas sociales.

## CAPITULO II:

### POLITICAS SOCIALES EN ARGENTINA CONTEMPORANEA: EL CASO DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO Y LA CRISIS DEL CUIDADO.

Una vez conceptualizada la política social, analizados los distintos momentos históricos de la Argentina y, examinada la situación económica, política, social e institucional de los últimos años, nos detendremos a puntualizar sobre la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). El análisis particular de la AUH que realizaremos en este apartado nos permitirá conocer las prácticas cotidianas de las mujeres receptoras de la Asignación Universal por Hijo y como ellas visualizan su ejercicio de derechos, que en este caso, esta mediado por su caracter de receptoras de la asignación en tanto madres titulares. Para ello, ampliaremos sobre las características de la AUH.

#### ANTECEDENTES DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL.

En Argentina, desde mediados de los años cuarenta, el sistema de Seguridad Social se fue conformando en torno a un sistema Bismarckiano, caracterizado por ser un modelo contributivo. Esto significaba que el derecho a percibir prestaciones se encontraba ligado a las propias contribuciones realizadas por los beneficiarios y de los aportes realizados por sus empleadores. Teniendo en cuenta dicho escenario, es que a partir de 1957, se implementó el Sistema de Asignaciones Familiares en Argentina, el cual tenía como objetivo aliviar a los trabajadores formales de los gastos de la reproducción familiar, a través de transferencias de ingresos que se realizaban por intermedio del Sistema de Seguridad Social. Es decir, el derecho a estas asignaciones se encontraba condicionado y legitimado por la relación de los sujetos con el mercado laboral y los aportes financieros realizados al Sistema de Seguridad Social que el vínculo laboral presumía. (Pautassi; Arcidiácono; Straschnoy, 2012). Durante estos años, las mujeres y

los niños accedían a la protección social a través del varón cabeza de familia, en una sociedad cuya estructura de organización familiar se encontraba regida según el patrón varón proveedor/mujer cuidadora. De esta forma, el régimen de bienestar estuvo apoyado en la familia, en la medida en que la actividad del trabajo doméstico en el seno del hogar suponía un componente esencial en la reproducción familiar.

El mercado, el Estado y la familia se han encontrado fuertemente presentes en la configuración del régimen de bienestar argentino, y han coincidido en caracterizarlo como un régimen híbrido. La inclusión en la protección social y en los derechos sociales se basaba en la participación en el mercado formal de trabajo, en combinación con políticas sociales de base universal, referidas a la salud y la educación pública, a las cuales se accedía a través de la figura de la ciudadanía.

En 1968, el régimen unifica, a través de la Ley 18017, las distintas cajas de las Asignaciones Familiares. El objetivo de la ley era “la creación de un régimen orgánico de asignaciones familiares, mediante la fijación de leyes únicas que amparen por igual a los distintos sectores de trabajadores. (Pautassi; Arcidiácono; Straschnoy, 2012). Por lo tanto, la existencia de un subsistema de asignaciones familiares en el marco normativo de la Seguridad Social de Argentina, le permite contar con un sistema institucionalizado que otorga los beneficios para los niños/as y jóvenes y que la coloca en un estándar avanzado de protección social.

Posteriormente, según Roca (2001) luego de los avatares económicos sufridos por la economía argentina durante la década del 80, culmina con la implementación de un modelo económico de carácter neoliberal en los 90. Este proceso, significó la eliminación de normas y leyes que regulaban los mercados de bienes y servicios, especialmente las normas que regían en el mercado de trabajo.

Durante la década del 90, se lleva a cabo una reforma, que comienza en 1991 (Hinze y Costa, 2011), con la creación del Sistema Único de Seguridad Social, y culmina en 1996, con la elaboración de la Ley Número 24.714. Este último se estructura en dos subsistemas: un sistema contributivo y otro no contributivo. El primero, están comprendidos todos los trabajadores en relación de dependencia (asalariados) activos registrados en el sistema de

seguridad social (trabajadores en blanco). Mientras que el no contributivo incluye a los Jubilados y Pensionados del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y a los beneficiarios de las pensiones no contributivas (Roca, 2011). La modificación del régimen supuso un cambio de paradigma: mientras anteriormente las Asignaciones Familiares tenían como objetivo cubrir las contingencias familiares, a partir de la nueva ley la protección de las mismas pasaron a estar relativizadas por los ingresos familiares. A estas vías, se le suman las deducciones al impuesto a las ganancias que se realizan por hijos, cónyuges, y familiares directos que implican una “transferencia implícita” del Estado hacia las familias de mayores recursos. El monto a deducir por hijo establecido es de ARG \$7.200 anuales por cada hijo (sin límite preestablecido). Sobre ese valor se aplica un porcentaje que va del 9% al 35% el cual crece proporcionalmente a los ingresos. Como resultado de este esquema, una persona con un hijo y sin cónyuge con un ingreso de ARG \$8000 mensuales percibe una deducción anual de ARG \$648, lo que equivale a ARG \$54 mensuales, mientras que si ganase ARG \$19000 la deducción sería el 35% y lo que estaría dejando de pagar anualmente serían ARG \$2500 anuales, es decir ARG \$ 210 mensuales (Basualdo, González y Fernández, 2012).

El escenario del país cambia radicalmente a partir de la crisis económica, política y social que encontró su punto más álgido en diciembre de 2001 y en los primeros meses de 2002, desencadenando un reiterado recambio presidencial que tuvo lugar en el lapso de una semana. A la renuncia de Fernando de la Rúa, le siguió la asunción sucesiva de Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño. Esta seguidilla finalmente se estabilizó con la asunción del justicialista Eduardo Duhalde en las primeras horas del 2002. En el contexto de una crisis que se profundizó con la derogación parcial de la ley de Convertibilidad, se dictó la ley 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, que declaró la emergencia en materia social, económica y administrativa. En el marco brindado por esta ley, se declaró la emergencia alimentaria, sanitaria y ocupacional, que permitió unificar la diáspora de programas sociales (Cabrera y Vio, 2014). Se implementan una serie de medidas para hacer frente al panorama de crisis general del país, es decir, se ponen en

funcionamiento los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC). Se entiende que estos programas se configuran como “una nueva generación” para extender la Protección Social a la población en situación de vulnerabilidad y exclusión socioeconómica; en comparación con las políticas sociales que se implementaron anteriormente para combatir la pobreza y exclusión social. En esta “nueva generación” de programas, se tiende a priorizar la idea de pasar de meros “beneficiarios” de los programas sociales, los cuales tiene un carácter meramente asistencial para pasar a la valoración de las personas, en tanto que son titulares plenos de derechos. En este tipo de programas se parte del enfoque que todas las personas tienen derecho a estándares mínimos de bienestar en razón de su condición de ciudadanos. Estas políticas se proponen contener el proceso de mercantilización que entra en contradicción con la reproducción de vida de los propios trabajadores. Esto se debe a que desde la lógica del capital “no todas las necesidades son reconocidas y/o no todos los trabajadores satisfacen sus necesidades por la vía de la fuerza de trabajo” (Danani, 2004; p.16).

Esto último se relaciona a como eran visualizados los sectores excluidos en los años 90 (Neoliberalismo), en el cual el individuo era quien tenía que tener la capacidad de reconocer, cuales eran sus posibilidades para ingresar al mercado formal de empleo. Por lo tanto la responsabilidad era individual, era de las personas, se las identificaba como que no tenían la capacidad suficiente para superar las situaciones de exclusión. Por lo tanto los Programas de Transferencias Condicionadas, son visualizados como aquellos que tienen como objetivo principal promover la acumulación de capital humano, a aquellas familias excluidas y pobres, con uno o más hijos/as a cargo. A su vez pretenden romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza. Se pretende lograr lo anterior a través de proporcionar incentivos económicos a las familias pobres y extremadamente pobres, con el fin último de que utilicen esos recursos para invertirlos en capital humano, el cual se traduce en educación, salud y nutrición. Pero con la condición de que cumplan ciertos requisitos, los cuales se asocian a conductas relacionadas al mejoramiento de su capital humano, esto último se traduce en asistencia a los institutos de educación, a los controles de salud. Este tipo de programas facilitan el acceso a las familias de sectores pobres y las cuales han estado



tradicionalmente excluidos, logren acceder a servicios sociales. A partir de lo expuesto, se visualiza que dichos programas, afectan en cierta medida los ingresos, el consumo, el uso de servicios sociales, el nivel educativo, el estado de salud y el nivel nutricional; de aquellas familias usuarias de estos.

Por otra parte se considera necesario explorar qué ocurre en los hogares de los sectores populares, donde el trabajo preserva su centralidad en las estrategias de reproducción pero, no es suficiente para explicar la matriz de las condiciones de vida que les permite lograr su reproducción. Algunos individuos resuelven la satisfacción de sus necesidades mediante la obtención de bienes de uso y servicios casi exclusivamente a través de ingresos laborales y consumo privado. En estos casos, el modo en que se dosifica y distribuye el bienestar está determinado por la manera en que las personas se insertan en el mercado.

En base a estos lineamientos se entenderá por política social a aquellas intervenciones sociales del Estado orientadas a la generación de capacidades en relación al manejo de la incertidumbre y los riesgos. Por lo tanto, las Políticas Sociales actúan directamente sobre las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos sociales y, por lo tanto, se entiende que no se limitan al problema de la pobreza. (Hopp, 2010). Este tipo de políticas sociales que se fueron implementando comenzaron a cumplir un doble objetivo, por un lado reconstruir el vínculo social roto y por otro mejorar la calidad de vida la población tradicionalmente más excluida. Se comienza a visualizar en Argentina la construcción de un Piso de Protección Social, según la OIT este se constituye como un conjunto básico de derechos, servicios e infraestructuras sociales con los que toda persona debería poder contar, alcanzando un mínimo de prestaciones.

El concepto de “piso de protección social” supone un enfoque global de intervención en la protección social, que hace hincapié en los componentes de oferta y demanda de la extensión de ésta, así como en la garantía de un acceso efectivo. El piso de protección social incluye: a) un conjunto básico de derechos y transferencias sociales esenciales, monetarias y en especie, con el fin de aportar un ingreso mínimo y una seguridad mínima de los medios de subsistencia a todos, y de facilitar una demanda efectiva junto con el acceso a bienes y servicios esenciales, y b) el suministro de un

nivel esencial de bienes y servicios sociales, como salud, agua y saneamiento, educación, alimentación, vivienda, e información sobre la vida, más el ahorro de activos que sean accesibles a todos. De esta forma, el piso de protección social resalta la necesidad de garantizar servicios y transferencias durante todo el ciclo vital de las personas, prestándose especial atención a los grupos vulnerables y excluidos (NN.UU. 2010; Bertranou y Vezza, 2010).

Por lo tanto la AUH se propone universalizar las asignaciones familiares, como “medio” para reparar la exclusión existente en el país. El Decreto que la sustenta establece que existe consenso entre la comunidad y las instituciones en la necesidad urgente de que se implementarán medidas para combatir la pobreza así como brindar apoyo a las familias como núcleo de contención y bienestar de la sociedad, esto se logrará a través de medidas de alcance universal.

El desafío de la protección social reside en cómo lograr que los sistemas brinden cobertura efectiva al conjunto de la población, pero atendiendo en particular la situación de la población vulnerable y excluida, con el fin de prevenirla de pérdidas en el bienestar y la disminución de la cohesión social, y atenuando el riesgo de caída en la pobreza, independientemente del tipo de inserción laboral que tengan los trabajadores.

#### ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL (AUH) DECRETO N°1.602/09.

La AUH está destinada a las niñas/os y adolescentes cuyos padres (madre, padre y/o tutores/curadores) se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil (SMVM), actualmente fijado en Argentina \$2.875. A partir de las reformas que se implementaron posteriormente a la sanción del Decreto que dio origen a la asignación, la prestación también alcanza a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldo inferior al SMVM (Art.4, Resolución 393/09) y a los niños de los trabajadores temporarios registrados del sector

agropecuario. El límite máximo de edad de los hijos/as, para percibir la prestación es hasta los 18 años, condición que desaparece cuando se trate de personas con discapacidad quienes no requieren de una edad determinada. En cuanto a la nacionalidad, se exige que los niños/as y adultos sean argentinos, naturalizados o extranjeros residentes legales por un período no inferior a tres años (Art. 6, DNU 1602/09) (Pautassi; Arcidiácono; Straschnoy, 2012).

La AUH que es percibida por niños/as y adolescentes, contempla la exigencia de condicionalidades, en base a las cuales la ANSES retiene mensualmente el 20% de la prestación hasta que se demuestre anualmente su cumplimiento en materia de salud y educación. La acreditación da lugar al cobro de lo acumulado y a continuar percibiendo la Asignación, caso contrario, se suspende. La actualización de los montos, tanto la AUH como de las AAFF destinada a trabajadores formales, dependen de una decisión política, es decir, no está establecida la regularidad de los aumentos o sistemas de ajustes. Por otro lado, la AUH reconoce hasta el quinto hijo/a por núcleo familiar – límite que no existe en las Asignaciones Familiares para trabajadores formales – a su vez resulta incompatible con cualquier otra prestación que suponga una transferencia de ingresos, ya sea contributiva o no y más allá del tipo de contingencia que busquen cubrir (desempleo, vulnerabilidad familiar o discapacidad). Esta retención del 20% de la Asignación “condicionada a las condicionalidades” es una novedad en materia de Asignación por Hijo, y refuerza aún más la concepción tradicional de las condicionalidades, donde se justifica la medida siempre que exista el acatamiento por parte del destinatario – en este caso madre del niño/a y adolescente, de su responsabilidad en el cumplimiento de los controles de salud y educación. (Pautassi; Arcidiácono; Straschnoy, 2012).

La AUH entraña un cambio en la manera de definir a las políticas sociales en la medida que contempla a grupos que se encontraban excluidos de los mecanismos de seguridad social. En este sentido, el reconocimiento de los trabajadores informales como una categoría “en sí” (Lo Vuolo, 2009) a ser protegida supuso la característica más novedosa de la prestación.

Se observa que la AUH es una medida que se fundamenta en la necesidad de protección de niños/as y adolescentes. Es decir, el título de

derecho para solicitar esta transferencia es ser madre, padre o tutor de un niño/a menor de 18 años o persona con alguna discapacidad, pero la condición indispensable para acceder a la prestación, es que los adultos se encuentren en situación de informalidad laboral o desocupados, dejando de lado por ejemplo, la inactividad laboral. Esta idea de universalidad sin embargo presenta ciertas distancias con tal concepto. Algunas poblaciones quedaron fuera de la prestación: los trabajadores que tributan al régimen de autónomos , los contribuyentes al régimen simplificado tributario – monotributistas – (excepto los monotributistas sociales), los privados de la libertad (incluyendo las personas internadas en instituciones de salud mental y con discapacidad psicosocial), los migrantes que no tengan residencia legal de al menos 3 años – disposición claramente contraria con lo establecido por la nueva Ley de Migraciones – y puedan demostrarlo, aquellos que no tengan documento nacional de identidad (DNI), y finalmente, quienes declaren tener un salario superior al salario mínimo vital y móvil (Pautassi; Arcidiácono; Straschnoy, 2012:23).

Bruno Lautier (2006) señala que los derechos sociales existen en la medida que se implemente una pérdida identificable, razón por la cual adquieren centralidad los diseños institucionales de tutela y acceso a derechos que se implementen, sin que sobrevuele la concepción que estos derechos son “desproporcionados” respecto de la contribución individual, sea a partir de aportes monetarios contributivos o el caso de las actividades de contraprestación. Este es uno de los nudos críticos del “avance” que implica la AUH en relación con otros programas, pero a la vez es el límite en términos del efecto desmercantilizador, aspecto que aparece invisibilizado, es que la supuesta desproporción no se solucionaría a partir de establecer ciertos mínimos contributivos y de aportes para los trabajadores y trabajadores informales, sino que es necesario dejar en claro que quienes no aportan en estos casos son sus empleados.

Como mencionamos anteriormente, para acceder a la asignación exige el cumplimiento de características que recorta un universo de destinatarios al existir en Argentina un número importante de niños indocumentados, que no pueden ejercer su derecho a la identidad. La AUH generó un esquema de autofocalización al trasladar a los propios receptores la responsabilidad de

reconocerse como legítimos merecedores de la política, salvo aquellos que se encontraban percibiendo alguno de los programas nacionales. Este diseño estaría destinado a “desclientelizar” el programa (Martinez Franzoni, 2005). Estas exclusiones son propias de los problemas intrínsecos de una política no universal donde aún se identifican y clarifican quienes son “merecedores” y quienes no lo son. Asimismo, las desigualdades presentes en el subsistema de AUH se hacen visibles cuando se tiene en cuenta diferencias con respecto a las asignaciones para los trabajadores formales y jubilados para quienes se contemplan otras transferencias tales como la asignación por nacimiento, adopción, escolaridad, con los que no cuentan los receptores del tercer subcomponente (Pautassi; Arcidiácono; Straschnoy, 2012).

A pesar de los avances, la AUH no rompe con la lógica dual en materia de política ni con los sesgos de género que han caracterizado a las políticas sociales en Argentina contemporánea, sino que sigue determinando el acceso a los satisfactores por la situación laboral de los adultos dejando a los niños/as y adolescentes vinculados directamente con tal situación. Asimismo, es fundamental discutir sobre las capacidades institucionales de los sectores de salud y educación, tanto a nivel de su conducción nacional como en las jurisdicciones provinciales que tienen bajo su responsabilidad la efectiva provisión, en el marco del deterioro sufrido y la falta de inversión continua ha provocado en términos de cobertura, calidad e inclusión social. El impacto de una medida no se evalúa solo por el aumento de la matrícula escolar o la asistencia a clase, sino por múltiples factores que hoy escapan a las evaluaciones del impacto de la AUH. Por lo mismo, en la medida que las condicionalidades sigan siendo el fin y no el medio para lograr una mejor calidad de vida para los niños/as y adolescentes, lejos se estará de una medida efectivamente universal y más lejos aún de que se fundamente en derechos de la ciudadanía (Pautassi; Arcidiácono; Straschnoy, 2012).

El potencial de la Asignación podrá desplegarse en la medida que se articule con las otras políticas públicas, pero aún más certero si se deslinda su percepción del lugar que las personas ocupan en el mercado de empleo. La Asignación Universal por Hijo supuso un gran avance en materia de política social, pero deja pendiente la elaboración de políticas universales que produzcan equilibrios y garantías de igualdad material, en el marco de la

equidad de género, para garantizar redes de bienestar, no solo para los niños/as y adolescentes sino también para madres y padres.

## POBLACIÓN DESTINATARIA DE LA AUH

La AUH tiene como población destinataria a las niñas/os y adolescentes cuyos padres (madre, padre y/o tutores/curadores) se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil (SMVM), actualmente fijado en Argentina \$2.875. A partir de las reformas que se implementaron posteriormente a la sanción del Decreto que dio origen a la asignación, la prestación también alcanza a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldo inferior al SMVM (Art.4, Resolución 393/09) y a los niños de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario. Esta prestación cubre a 3.414.759 niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que viven en hogares cuyos adultos responsables son desocupados o trabajadores informales con un salario inferior al mínimo vital y móvil (ANSES, 2014).

El límite máximo de edad de los hijos/as, para percibir la prestación es hasta los 18 años, condición que desaparece cuando se trate de personas con discapacidad quienes no requieren de una edad determinada. En cuanto a la nacionalidad, se exige que los niños/as y adultos sean argentinos, naturalizados o extranjeros residentes legales por un período no inferior a tres años (Art. 6, DNU 1602/09) (Pautassi; Arcidiácono; Straschnoy, 2012).

Por otro lado, la AUH reconoce hasta el quinto hijo/a por núcleo familiar – límite que no existe en las Asignaciones Familiares para trabajadores formales – a su vez resulta incompatible con cualquier otra prestación que suponga una transferencia de ingresos, ya sea contributiva o no y más allá del tipo de contingencia que busquen cubrir (desempleo, vulnerabilidad familiar o discapacidad).

Quienes solicita esta transferencia, tiene que ser madre, padre o tutor de un niño/a menor de 18 años o persona con alguna discapacidad, pero la condición indispensable para acceder a la prestación, es que los adultos se encuentren en situación de informalidad laboral o desocupados, dejando de lado por ejemplo, la inactividad laboral. Con respecto a este último punto se

establecen algunos supuestos especiales. En caso de tenencia compartida del niño/a, adolescente o persona con discapacidad, la madre tiene prelación sobre el padre en la titularidad de la prestación. En algunas situaciones puede corresponder el cobro de la asignación a un familiar hasta el tercer grado por consanguinidad.

## PRESTACIÓN, CONDICIONALIDADES Y CONTROL DE LA AUH

El ingreso que es percibido por niños/as y adolescentes, el cual contempla la exigencia de condicionalidades, en base a las cuales la ANSES retiene mensualmente el 20% de la prestación hasta que se demuestre anualmente su cumplimiento en materia de salud y educación. Dichas condicionalidades refieren a que los niños/as menores de 5 años deben acreditar las vacunas y controles de salud al día; y los mayores de 5 años comprobar el cumplimiento del ciclo escolar. Se puede analizar en este sentido que estas condicionalidad no operan como promoción sino como meras sanciones. La acreditación da lugar al cobro de lo acumulado y a continuar percibiendo la Asignación, caso contrario, se suspende. La actualización de los montos, tanto la AUH como de las AAFF destinada a trabajadores formales, dependen de una decisión política, es decir, no está establecida la regularidad de los aumentos o sistemas de ajustes, así como que tampoco establece condicionalidades para obtener el cobro. Esta retención del 20% de la Asignación “condicionada a las condicionalidades” es una novedad en materia de Asignación por Hijo, y refuerza aún más la concepción tradicional de las condicionalidades, donde se justifica la medida siempre que exista el acatamiento por parte del destinatario – en este caso madre del niño/a y adolescente, de su responsabilidad en el cumplimiento de los controles de salud y educación. (Pautassi; Arcidiácono; Straschnoy, 2012).

Para un mejor un mejor control y seguimiento, se crea la “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación” según la Resolución N° 132/10 del ANSES. Esta pretende que sea el único instrumento de acreditación de las distintas exigencias que aseguran el correcto funcionamiento de la medida y a su vez un seguimiento eficaz de la historia de cada niño/a y adolescente en relación a su salud y educación.

La libreta debe presentarse desde el primer día hábil de enero y hasta el último día hábil de diciembre de cada año, conforme a los cronogramas y plazos fijados por la ANSES.

## NO CONTEMPLADOS POR EL BENEFICIO DE LA AUH

Esta idea de universalidad de la prestación presenta ciertas distancias con tal concepto. Algunas poblaciones quedaron fuera de la prestación: los trabajadores que tributan al régimen de autónomos , los contribuyentes al régimen simplificado tributario – monotributistas – (excepto los monotributistas sociales), los privados de la libertad (incluyendo las personas internadas en instituciones de salud mental y con discapacidad psicosocial), los migrantes que no tengan residencia legal de al menos 3 años – disposición claramente contraria con lo establecido por la nueva Ley de Migraciones – y puedan demostrarlo, aquellos que no tengan documento nacional de identidad (DNI), y finalmente, quienes declaren tener un salario superior al salario mínimo vital y móvil (Pautassi; Arcidiácono; Straschnoy, 2012:23).

Según el artículo 6o del Decreto, para acceder al beneficio los requisitos son:

- a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres años. No podrán percibirlo los niños extranjeros con menos de 3 años de residencia en el país.
- b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad (DNI). No podrán percibirlo los niños sin DNI o documentación probatoria de relación filial en regla.
- c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes.



d) La acreditación de la condición de discapacidad certificada por autoridad competente en el caso de los discapacitados.

e) Hasta cuatro años de edad inclusive, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los cinco años de edad y hasta los dieciocho años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos. No lo perciben los niños cuyos padres no presenten certificados de escolarización en escuelas públicas (y privadas de cuota cero), controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio.

f) Los hijos de trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil. El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos y a las calidades invocadas. De comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

g) No podrán percibir la asignación los jóvenes menores de 18 emancipados, empleados o percibiendo asignaciones.

h) Los niños cuyos padres estén recibiendo por ellos otras prestaciones contributivas o no contributivas en cualquier jurisdicción. Quedan fuera de la AUH los beneficiarios que cobren, cualquiera sea la suma, prestaciones contributivas o no contributivas nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241, 24.714 y sus respectivas modificaciones. De no cumplir con estos requisitos, se pierde el derecho de cobro de la AUH.

## INCOMPATIBILIDADES DE LA AUH CON OTROS PLANES-PROGRAMAS SOCIALES

Las incompatibilidades para el cobro de la AUH se encuentran establecidos en el Decreto 1602/09 en su artículo N°9 “la percepción de las prestaciones previstas en el presente Decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No

Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714.

## INNOVACIÓN DE LA AUH

La AUH entraña un giro en la forma del diseño de las políticas sociales en Argentina en la medida en que incorpora a sectores que se encontraban tradicionalmente excluidos de los mecanismos de seguridad social (Pautassi, L.; Arcidiácono, P. y Straschnoy, M.:2014). La AUH es una medida que se fundamenta en la necesidad de protección de niños/as y adolescentes. Al mismo tiempo se enmarca en una concepción de Estado que no entiende a las políticas sociales sólo como ejecuciones de planes de ingreso, asistencia o bienes sino por el contrario, como una política social que tienen su fundamentación retomando el significado de la justicia social. Entendiendo que la justicia social restituye un conjunto de derechos de los ciudadanos, tales como el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la cultura, a la calidad de vida.

Se materializa como instrumento de protección social en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, el reconocimiento de los trabajadores informales como una categoría “en sí” (Lo Vuolo, 2009) a ser protegida supuso la característica más novedosa de la prestación. Esta no se trata de un PTI como los anteriores, sino que es una extensión de los beneficios de Seguridad Social, es decir, de las Asignaciones Familiares, las cuales estaban antes solo dirigidas a los trabajadores formales. Esto la hace constituirse como innovadora debido a que no se instrumenta como un mecanismo de emergencia.

### Objetivo General:

- Contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley 24.714” (Observatorio de la Seguridad Social: 2012:18)

### Objetivos Específicos:

- Consolidar el vínculo de las familias de menores recursos con la educación y la salud infantil. (Idem: 19).
- Inducir la registración de los nacimientos y la acreditación de una identidad, garantizando que cada niño receptor de la AUH cuente con su Documento Nacional de Identidad (D.N.I). (Idem: 20).

### LA AUH, LA SALUD Y LA EDUCACIÓN

En el caso de la Asignación Universal por Hijo, acreditar la escolaridad de los hijos y el control sanitario es necesario acudir ya sea a la autoridad escolar o de salud, pero la certificación debe volcarse en lo que se ha formalizado como Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación (Res. ANSES 132/201084). Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación.

-Formalidades y plazos: La libreta, a diferencia del certificado, tiene una permanencia en el tiempo mucho más prolongada, en tanto es obligatoria durante la percepción de las asignaciones. Dado su carácter, deja de ser un simple certificado para convertirse en un documento obligatorio e indispensable para cualquier trámite o demanda administrativa ante el ANSES. El certificado de escolaridad o de salud constituye un documento que fácilmente pueden desligarse de su poseedor en tanto sólo certifican en sí mismo un estado o situación y cesa su vigencia cuando ha cumplido el objetivo de demostrar ante la autoridad competente dicho estado o situación.

-La intensidad de la obligación: A los beneficiarios de la AUH se les exige la asistencia escolar para cobrarla. Para el caso de los requerimientos de salud la situación se vuelve notablemente diferente, las obligaciones que deben cumplir los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo de acuerdo al Decreto 1602/09 son:

- Art. 8 La acreditación referida al control sanitario se debe certificar en la Libreta a partir de los seis (6) años de edad y hasta los dieciocho (18) años. En relación a los niños y niñas menores de seis (6) años la certificación del control sanitario consistir en la inscripción de los mismos en el "Plan Nacer".
- Art. 9 La acreditación del plan de vacunación obligatorio se asentar en la Libreta a partir del nacimiento del niño o niña y hasta los dieciocho (18) años, debiendo el profesional de la salud indicar si el mismo fue cumplido en su totalidad o se encuentra en curso de cumplimiento. (Resolución ANSES 132/2010)
- Y en el caso de Asignación por Embarazo para la Protección Social cumplir con los controles médicos de seguimiento previstos en el "Plan Nacer" del Ministerio de salud. (Decreto 446/2011). La Libreta, en cambio, tiene la particularidad de fijar dicho estado o situación con una pertenencia social del portador. La certificación de la escolaridad o los controles de salud en un documento único y permanente tiene un efecto simbólico por el cual quienes la poseen están identificados mediante sus datos personales como beneficiarios de la Asignación Universal. La documentación respaldatoria para el caso de los trabajadores desocupados o informales se vuelve en sí misma un instrumento distintivo de su condición social. La obligatoriedad de la asistencia escolar o de efectuar los controles de salud de los niños se ha convertido también en una obligatoriedad a identificarse como beneficiario de una política social.

### CAPITULO III

#### LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO EN PALABRAS DE LAS MUJERES ENTREVISTADAS: APROXIMACIÓN A UN ANÁLISIS DE LAS PRÁCTICAS COTIDIANAS.

En este capítulo, se pretende abordar las implicancias de la AUH en la situación de las mujeres. Se considera después del recorrido realizado que si bien por un lado, se ha ganado terreno en el reconocimiento y aumento de la protección social, por otro, genera inquietud la asistencia de éstas políticas en la reproducción implícita de los roles de género, aumentando responsabilidades de las mujeres vinculadas al cuidado y, condicionando su participación en el mercado laboral o el goce de mecanismos de protección social por derecho propio.

En este apartado, se pretendió indagar en sus discursos los alcances de la AUH en cuanto a reconocimiento de derechos y del trabajo reproductivo, la distribución de tareas domésticas en el hogar y cuidado. Se trabajó con los relatos de las mujeres entrevistadas, a partir de los cuales pudimos obtener algunos ejes de análisis acerca de los roles de género que portan las mismas.

#### *-Las prácticas cotidianas de las mujeres entrevistadas y el ejercicio de derechos<sup>13</sup>*

En el presente trabajo, la mirada estuvo puesta en conocer las prácticas cotidianas de las mujeres que reciben la Asignación Universal por Hijo y como ellas visualizan su ejercicio de derechos, que en este caso, esta mediado por su carácter de mujeres que reciben la asignación en tanto madres titulares. En consecuencia, la AUH establece normativamente, que el ingreso lo recibirá solo uno de los padres, priorizando a las madres, lo que explica que en 2012 el 94,4% de las transferencias de la AUH se encontraba a la cabeza de las mujeres (ANSES, 2012). Es claro que se mantiene, la

---

<sup>13</sup> En este apartado, se ha preservado el anonimato de los entrevistados.

visión que naturaliza a la mujer en el rol asociado con tareas reproductivas en los hogares. Por otro lado, limita la posibilidad de que sea al interior de las familias donde se resuelva quien es titular de la prestación.

### *La titularidad, los derechos y los efectos en la vida cotidiana*

Del análisis de las entrevistas aparece con regularidad la posibilidad de acceder a ciertos bienes que estaban fuera de las posibilidades de adquisición, dado que no había una disponibilidad sostenida de un ingreso fijo en el hogar (...). A la economía del hogar esta nueva fuente permanente de ingreso le ha permitido un cambio cuantitativo en la frecuencia de comidas por día, el consumo de otros alimentos como carnes y lácteos, productos escolares, entre otros (Polisher y otros, 2012:8).

En los relatos de las madres receptoras se subraya en su mayoría que el destinatario final es el niño/a, es decir sus hijos. En dos casos, surge que el hijo/a tiene conciencia por el y le pide que gaste según sus necesidades:

*“ Mi hijo me demanda y decide que comprarle, por ahí me pide ropa o alguna otra cosa, tiene 11 años” (Mujer entrevistada, 38 años, barrio San Carlos).*

Al preguntarle desde cuando se estableció este tipo de organización familiar en relación a los ingresos en el hogar, responde:

*“y, desde la Asignación. Antes era el Jefes y Jefas, pero ahora es la Asignación y saben que la plata es de ellos”.*

A su vez, surge que al abordar la entidad de la asignación entre las mujeres esta es identificada con la idea de “ayuda” que a priori no tiene un carácter de derecho pero es bien recibida en tanto logran complementar los ingresos de los hogares. De las entrevistas surge que la AUH es considerada como asistencia (en términos de ayuda) frente a la falta de empleo, aunque desde la normativa esté inscripta en la seguridad social.

*“Considero que es un ingreso que ayuda a muchas familias, específicamente a madres solteras” ( Mujer entrevistada, 29 años, barrio Melchor Romero)*

*“Significa un avance importante para la economía de mi hijo ya que puedo cubrir alguna de sus necesidades” (Mujer entrevistada, 33 años, barrio San Carlos)*

*“Es una gran ayuda nos sirvió de mucho porque es un dinero que sabes que esta es estable y por suerte todos los meses lo cobramos sin ningún drama en mi caso es algo que me gustaría que siga así” (Mujer entrevistada, 29 años, barrio Melchor Romero).*

Cabe señalar que en este punto como destacan Polisher y otros “No es clara para la gente la constitución del derecho de la asignación y en algunos casos, es percibido como asistencialismo. Por este motivo, tampoco saben por medio de que atributos esta se dejaría de percibir, por ejemplo, la asistencia de los hijos a las escuelas de gestión privada, conseguir un trabajo formalizado, etc”. (2012).

Para la mayoría de las entrevistadas, se trata de un programa asistencial similar a los que se han implementado anteriormente. En sus percepciones están presentes representaciones en torno a la asistencia a la pobreza que atraviesan la implementación de esta política. Podríamos incluir estas percepciones en el concepto de asistencia entendida como las ayudas, prestaciones o servicios que se encuentran dirigidos o bien a operar por fuera de los accesos vinculados al trabajo, o bien a aquellos que no pueden satisfacer por sus propios medios necesidades elementales (Arias, 2012:30). Sin embargo, a diferencia de otros programas, un aspecto importante que señalan las entrevistadas es que la AUH les ha permitido el acceso a bienes para satisfacer necesidades básicas a los que antes no podían acceder. Los beneficiarios resaltan al cambio significativo que representa la AUH respecto a mejora en el nivel de ingresos familiares para atender necesidades básicas, en otras palabras, a la posibilidad de acceso a bienes básicos relacionados a

la alimentación, vestimenta, útiles escolares y medicamentos. De esta manera lo sintetiza categoricamente una entrevistada:

*“Es una gran ayuda” (Mujer entrevistada, 25 años, barrio Melchor Romero)*

En esta dirección, se podría pensar que, las mujeres entrevistadas no han incorporado la percepción de la AUH como un derecho. Se encuentran varias gamas de respuestas en relación a la percepción del derecho, incluidas aquellas que “habría sido un derecho si yo pudiese mantener económicamente a mi familia” o “sí es un derecho para mis hijos, para mí es una ayuda”. Hay un reconocimiento de los derechos del niño pero bajo el supuesto de que estos sectores sociales por sí mismos no lo ejercen (“los padres no se los dan”), sin aparecer un cuestionamiento sobre las condiciones para poder ejercerlos. Al no cumplir con estas obligaciones por sí solos sería necesaria la adquisición de valores y la modificación de conductas, lo que, significa una mirada moralizante de las condicionalidades.

En otras mujeres, aparece una definición del derecho como algo “otorgado” por el Estado y, por lo tanto debe ser “retribuido” (idea meritocrática) y la condicionalidad es valorada como esa retribución. El beneficio que se le atribuye a las condicionalidades de la AUH es el control del cumplimiento de las obligaciones paternas en relación a los derechos de los hijos y no su garantía por parte del Estado. Se hace hincapié en las obligaciones paternas asociadas a las condicionalidades más que en los derechos que ellas implican.

#### *La titularidad y el acceso a la prestación*

Al preguntar a las mujeres entrevistadas hace cuanto tiempo cobraban la AUH, se obtuvieron respuestas que indicaron una confusión con el PJJHD que previamente había mencionado haberlo percibido:

*“hace como 10 años, desde que salió” ( Mujer entrevistada, 40 años, barrio San Carlos).*



En cierto sentido, algunas de las condicionalidades de la AUH terminó funcionando como sucedáneos de la focalización de los planes tradicionales, lo que se suma a las dificultades que se observan para cambiar el registro del modo de gestión, reforzándose así, esta idea de continuidad del “plan”, en este caso de PJJHD. La perspectiva de esta mujer- madre del barrio es que la AUH no es entendida como un derecho, sino como un continuador del último de los planes por el cual se transitó.

El análisis de las condicionalidades de las políticas sociales se complejiza cuando las mismas están relacionadas al ejercicio de derechos sociales (como salud y educación) cuyo acceso debe ser garantizado por el Estado, pero que al mismo tiempo son obligaciones para los padres respecto de sus hijos, que tienen que cumplir más allá de su participación en un programa social. Derechos y deberes se conjugan en las prácticas de las condicionalidades en el ámbito de implementación de una política social como la AUH y requieren, por lo tanto, de un análisis relacional de los mismos.

*“Considero que es un ingreso que ayuda a muchas familias, específicamente a madres solteras. Pero considero que debe cambiar algunas cosas, como por ejemplo, controlar en que gastan las madres ese dinero porque conozco madres, cercanas a mí, que ves que gastan la plata en otras cosas, como cigarrillos y cosas para ellas, y sus hijos salen a pedir para comer o andan sin zapatillas. Esto viene de la mano de que conozco a mujeres que tienen solo hijos para cobrar más asignaciones.” (Mujer entrevistada, 29 años, barrio Melchor Romero).*

A preguntas sobre los motivos que las condujeron a optar por el beneficio las respuestas de dos mujeres se relacionaron a la influencia de los medios y recomendaciones de otras mujeres que la percibían:

*“Hacía poco que me había mudado, vivo fuera del casco urbano, no tenía ni canal, me enteré gracias a una vecina que me dijo que vaya a la sala*

*cerca de casa, que ahí me iban a decir” (Mujer entrevistada, 35 años, barrio Melchor Romero).*

### *La titularidad y administración de la prestación*

De los relatos de las madres receptoras se subraya que no cuestionan la titularidad de la prestación, ya que consideran que al pasar más tiempo con sus hijos/as, saben como gastar y en que gastar ese dinero. La titularidad de la prestación no es identificada como un problema en sí mismo, al contrario, es valorada como un acceso propio a un ingreso:

*“Es una la que pasa más tiempo con ellos, sabe cuántos pañales va a necesitar la otra semana, cuándo se va a acabar la leche, que fruta le gusta más, que talle de ropa... está bien, es para él la plata, y yo soy la que está con él” (Mujer entrevistada, 30 años, barrio Melchor Romero).*

Del análisis se observa que dicho ingreso genera mayor autonomía, poder de decisión y autoconfianza al disponer de dinero en efectivo a través de la AUH y poder decidir cómo, cuando y en qué gastar el dinero.

*“Y yo...me siento con más libertad y más responsabilidad de elegir cómo usar la plata y saber que ese dinero le corresponde a mi hijo. El hecho de no tener que dar explicaciones en que gasto el dinero al padre de mis hijos es un montón” “el sabe que esa plata es para sus necesidades y en lo que necesiten” (Mujer entrevistada 38 años, barrio San Carlos).*

La mayoría de las mujeres entrevistadas manifiestan de distintas maneras el efecto positivo de la AUH en la distribución de poder en las relaciones de género, y por lo tanto la construcción de mayor simetría en las relaciones de pareja.

*“Me siento más responsable en administrar la plata de mis hijos” (Mujer entrevistada, 33 años, barrio San Carlos).*

*El tiempo, las gestiones para percibir la AUH y el cumplimiento de las condicionalidades.*

Acceder a la AUH exige el cumplimiento de las características sociolaborales, de nacionalidad y de documentación (Documento Nacional de Identidad – DNI de padre, madre y el niño), exigencias que de por sí se recorta un universo de destinatarios al existir en Argentina un número importante de niños/as indocumentados, que no pueden ejercer el derecho a la identidad. Al igual que el PJJHD, la Asignación Universal generó un esquema de autofocalización al trasladar a los propios receptores la responsabilidad de reconocerse como legítimos merecedores de la política, salvo aquellos que se encontraban percibiendo alguno de los programas nacionales. Claramente, este diseño estaría destinado a “desclientelizar” el programa (Martínez Franzoni, 2005). De hecho, si bien alguno de los obstáculos para percibir la AUH se encuentran asociadas con el acceso, la certificación de las condicionalidades a través de la Libreta de seguridad Social, Salud y Educación, imprime nuevas dificultades para la permanencia dentro de la prestación. La falta de DNI aparece como el principal problema en las entrevistas realizadas, identificadas por las propias mujeres:

*“Yo no tenía DNI, lo había perdido y no podía tramítala” “me costaba trasladarme y que me cuiden los chicos” “la escuelita me ayudó” (Mujer entrevistada, 37 años, barrio San Carlos).*

En otros casos, la demora en el trámite del documento de identidad dilató la percepción de la prestación. Según lo relatado por una madre:

*“No tenía el cambio de domicilio hecho, me había mudado hacia poco al barrio, un lío” “Tuve que hacerlo y pagar algo que te pedían, como un estampillado, pero como no tenía plata tuvo que esperar” “también te pedían a un tutor que garantice que vivías en ese domicilio, al mes pude hacer todo y después de un tiempo empecé a cobrarla” (Mujer entrevistada, 35 años, barrio Melchor Romero).*

En algunos testimonios surge de distintas maneras el efecto positivo de la AUH, en la percepción y el sentimiento de ser tenidas en cuentas por

parte del Estado. Este aspecto genera mayor confianza en el Estado que en el mercado, en cuanto refieren que es un ingreso seguro.

Otra de las cuestiones que aparecieron en el testimonio de las mujeres entrevistadas es la disconformidad con respecto a la atención que reciben por parte del ANSES. Se toma la opinión de dos receptoras quienes señalan:

*“Somos maltratados, te explican a medias, te hacen esperar y volver, y encima como no te explican bien, vuelves con la mitad de las cosas” “te asustan y no te ayudan” (Mujer entrevistada, 38 años, barrio San Carlos).*

Surgen dificultades de dar seguimiento a la gestión, por la burocracia o la incomprensión de los pasos del trámite, implican una traba para el acceso a la AUH.

*“Siempre cobro menos de los respectivos aumentos” “ya hice el reclamo, pero me dan vueltas y termino yéndome sin ninguna respuesta” “Me dicen que entregue los papeles de vuelta y yo la verdad que no voy hacer mas nada, ya veo que me quedo sin nada” (Mujer entrevistada, 28 años, barrio Melchor Romero).*

En efecto, hemos encontrado entre las titulares de la AUH una valoración negativa del carácter universal de la prestación, que expresan discursos que denigran al programa porque “atenta contra la cultura de trabajo” como así también aparece un sentimiento de humillación en su tránsito por las instituciones como el ANSES o bancarias, provocado por una actitud despectiva de “cliente” a “beneficiario”.

#### *Valoraciones de las condicionalidades de la salud y educación*

A partir del análisis de las entrevistas, se pueden reconocer puntos en común en relación a las valoraciones que hacen las mujeres entrevistadas respecto de las condicionalidades en salud y educación de esta política social.

En todos los casos están de acuerdo con el establecimiento de estas condicionalidades, ya que, consideran que tienen efectos positivos, como mejoras en las condiciones materiales de asistir y permanecer en la escuela.

Si bien, algunas mujeres entrevistadas reconocen un cambio importante a partir del ingreso de la AUH, otras manifiestan que sus prácticas no han cambiado significativamente desde la AUH. Es decir, antes mandaban a sus hijos a la escuela y los vacunaban, sólo ha cambiado la frecuencia de los controles médicos para el caso de los hijos más pequeños dentro de lo establecido por el Plan Nacer. Los relatos de madres entrevistadas se refieren a ello:

*“La AUH es una ayuda no mas, no ha modificado mucho la cosa, siempre les puse a mis hijas las vacunas que correspondían”. “Como madre siempre cuide de mis hijas y me encargue de su salud y educación, pero veo que no ocurre lo mismo con otras madres que no se hacen cargo de nada” (Mujer entrevistada, 38 años, San Carlos).*

Los cambios que resaltan en relación a educación están referidos a las condiciones materiales en las que los niños asisten a la escuela (vestimenta, útiles escolares, entre otros) y la importancia de la AUH en relación a la permanencia de los niños en la escuela, es decir, su impacto en cuanto a la deserción escolar:

*“...con esa plata tengo que comprarle las cosas de la escuela, como útiles escolares, ropa y calzado...” (Mujer entrevistada, 33 años, barrio San Carlos)*

*“Para mí es muy positivo, porque contar con esa plata todos los meses me permite vestir a mis hijos, darles de comer o comprarles algo que antes no estaba a mí alcance” (Mujer entrevistada, 29 años, barrio Melchor Romero)*

El reconocimiento de que las prácticas de cuidado de la salud y educación de sus hijos en general estaban instaladas antes de la AUH, y sólo dependían de las obligaciones de los padres. Sin embargo, de las entrevistas surgen varias posturas, por un lado, aquellas que afirman estar de acuerdo con las exigencias de la contraprestación en salud y educación que exige la AUH, resultándoles como alivio poder adquirir los útiles escolares como así también pagar la cuota de la cooperativa, entre otras. Por otro lado, refieren

algunas que se trata de obligaciones independientes del cobro de la asignación y muestran desacuerdos en función de que hay “madres” que no cumplen con las condicionalidades establecidas.

### *Las valoraciones de la mujer sobre la AUH*

El siguiente apartado hace referencia a las construcciones de sentido de las mujeres que reciben la AUH. Presentan, por un lado, las descripciones y valoraciones de los actores entrevistados sobre la AUH. Del análisis de las entrevistas fue posible identificar que:

- \* Si bien las condicionalidades de la AUH están referidas a derechos universales cuyo acceso debe ser garantizado por el Estado, el énfasis en las percepciones de los agentes de Estado está puesto en las obligaciones paternales que implican esos derechos de los niños. Las condicionalidades son necesarias porque los beneficiarios por sí solos no cumplirían con dichas obligaciones.
- \* Los beneficiarios valoran las condicionalidades en salud y educación como positivas pero al mismo tiempo reconocen que en general estas prácticas ya están instaladas en las familias;
- \* todos los agentes acuerdan con el cumplimiento de condicionalidades pero al mismo tiempo viven como tensionante la responsabilidad de tener que certificar ese cumplimiento cuando de eso depende la subsistencia de la familia;
- \* las condicionalidades son consideradas como mecanismos de control sobre las conductas y hábitos de las familias pero también podrían ser consideradas como formas de protección social, especialmente desde la vivencia de los beneficiarios.

### *Valoración del trabajo*

En muchas de las entrevistas fue posible identificar la percepción de la AUH como una opción al salario y como un derecho que antes sólo tengan los trabajadores asalariados. La AUH es el único ingreso estable de la familia

ante la falta de trabajo asalariado, el que representa una aspiración, una pretensión, aunque en muchos casos no se haya tenido nunca. Representa un horizonte que se pretende alcanzar, por lo que la AUH sería una ayuda ante la falta de empleo. La valoración del empleo como medio deseable para obtener ingresos está presente en los beneficiarios aunque la idea de legitimidad de los ingresos no se circunscribe al empleo sino a todas las otras formas provenientes del Estado como asistencia. Podríamos decir que desde su mirada el empleo es deseable pero no el único medio legítimo de obtención de ingresos. Incluso en algunos casos definen el ingreso de la AUH en términos de salario o sueldo:

*“con lo que gano y cobro de la asignación me permite comprar lo que necesito para mis hijos, en el sentido que es un ingreso mensual estable que me permite satisfacer algunas necesidades” (Mujer entrevistada, 40 años, barrio San Carlos)*

En síntesis, la AUH es considerada por las entrevistadas como asistencia, aunque desde la normativa esta inscripta en la seguridad social. La valoración del empleo como medio deseable para obtener ingresos está presente en los beneficiarios aunque, la idea de legitimidad de los ingresos no se circunscribe al empleo sino a todas las otras formas provenientes del Estado como asistencia.

A lo largo de este apartado, pudimos observar que, si bien es cierto que la titularidad de la AUH constituye un resguardo para las mujeres-madre que se encuentran a cargo de sus hijos, las posibilidades de autonomía económica están seriamente condicionadas por pautas sociales y culturales que las limitan a su rol de cuidadora-reproductora, en el ámbito doméstico. En esta dirección se puede pensar que en algunas circunstancias el cobro de la AUH difícilmente permite mayores niveles de autonomía sin el acompañamiento de políticas activas que tiendan a la conciliación trabajo-familia.

Se observó, que el cumplimiento de las condicionalidades de la AUH no es motivo de reflexión o cuestionamiento alguno y, son asumidas

“naturalmente” por las mujeres entrevistadas. Acompañando esta observación, autores como Goren (2012) señalan que la AUH no se problematiza ni se cuestiona la imagen y comportamiento altruista materno, sino que, por el contrario, estas características se ven reforzadas.

En esta dirección, la autora Rodríguez (2011) analiza el tema de las condicionalidades como uno de los aspectos más controvertidos desde una mirada de género, en al menos tres direcciones. Por una parte, al plantearlas como co-responsabilidades de las familias para salir de la pobreza. Por otro lado, al reforzar el rol de las mujeres como principales responsables del cuidado y, en tercer lugar, en términos de las implicancias en la intensidad del uso del tiempo de las mujeres.

En las entrevistas pudimos observar estas valoraciones. La AUH es para los hijos, y desde ese lugar, son las mujeres-madres quienes asumen estas responsabilidades de garantizar el cumplimiento de las condicionalidades.

Existe un reconocimiento al trabajo reproductivo, una valorización que amerita el dinero recibido. Lo que no se pone en debate ni en tensión es la naturalización con la que se considera que esta es una tarea de las madres. No se piensa en las exigencias hacia los padres, o en la necesidad de repensar el cuidado de las personas a cargo en los distintos grupos familiares de tal modo que habilite iguales condiciones para el acceso al mundo del trabajo y a instancias de educación. La vinculación de la percepción del dinero de la AUH por parte de las mujeres- madre ha sido (y lo es aún) un poderoso argumento de legitimidad de la política en su análisis desde la perspectiva de género.

En el estudio sobre los PTC (citar) en la región, Rodríguez refiere “el que las transferencias se hayan centrado en la mujer del hogar fue bien recibido por las comunidades y, en general, sirvió para empoderarlas” (2011:15), aunque advierte que esta cuestión ha reforzado el rol cuidador de las mujeres y en este sentido, el paradigma de estos programas está orientado al utilización antes que a la transformación de la división sexual del



trabajo. Asimismo, retoma algunos estudios sobre este tipo de programas que señalan que más allá de la debilidad del empoderamiento económico, las mujeres ganan en ciudadanía al ser ellas las interlocutoras con el Estado, en lo que se revela “que las madres han evidenciado grados crecientes de empoderamiento psicológico, los que se expresan en el incremento de su auto-confianza y su autoestima y una mayor apertura mental”. Sin embargo, estas afirmaciones contrastan con la experiencia y la voz de las mujeres entrevistadas. En referencia a la autonomía de las mujeres a partir de la percepción del dinero de la AUH, podemos observar que la idea de “titularidad de la AUH es igual a mayor autonomía de las mujeres”, al menos no resulta ni tan lineal la reflexión de la autora. Como ya los diversos estudios de género lo han indicado (Goren 2011, Rodríguez 2011) el manejo del dinero implica ciertos grados de autonomía e implica también dependencia, y que no se trata solo de quien maneja el dinero, ya que en muchas ocasiones hay una porción del dinero que maneja la mujer y otra que maneja el varón. En este sentido, y en el contexto de pobreza en el que transitan sus vidas las receptoras de la AUH, la autonomía en el manejo de este dinero no opaca, no cuestiona, no vulnera la organización tradicional patriarcal de la pareja. La mujer-madre administra el dinero de la casa y de los hijos, podríamos decir, el dinero de la reproducción. Hay un dinero destinado al consumo cotidiano y al mantenimiento de la estructura familiar. Su administración suele estar preferentemente en manos de la mujer. Este dinero incluye, (entre otras cosas) la provisión de alimento, el mantenimiento de la infraestructura hogareña (limpieza, servicios básicos, etc.), vestimenta de los miembros de la familia, fundamentalmente de los hijos. Las decisiones que se toman sobre él dan poco margen para elegir con autonomía, ya que está destinado a necesidades que de una u otra manera deben obligatoriamente ser cubiertas. (Coria, 1991:84). En definitiva, la desigualdad de género persiste al interior de los hogares y en este sentido, la AUH viene a contribuir como una herramienta posible que da lugar a rupturas, al ejercicio de prácticas más autónomas.

Otro aspecto relacionado a este punto, tal como lo hemos descripto, las herramientas de autonomía más relevantes han sido, para ellas, las

oportunidades de contar con un ingreso económico producto de su propio trabajo. Se hace referencia a los trabajos informales que las mujeres entrevistadas mencionaron y que en su mayoría fueron trabajos de baja calificación, tareas no valorizadas socialmente como las domésticas y el cuidado de personas dependientes. Son mujeres que han postergado su educación en función de su rol materno, que han vivido y continúan viviendo privaciones diversas (no solo materiales, sino también afectivas, educativas, de autonomía), son estas mujeres quienes garantizan la reproducción de sus hijos. En las entrevistas realizadas, las mujeres dejaron en claro que lo que ganan es para su familia, que esa es su prioridad.

#### -PTC<sup>14</sup>, TITULARIDAD DEL BENEFICIO Y DERECHOS DE LAS MUJERES

A partir del trabajo de campo, se puede visualizar como en los programas de transferencia condicionada existen diferencias en su concepción y diseño, y hasta en los ámbitos de cobertura y operación, comparten algunos aspectos, uno de ellos, es el papel de las mujeres como titulares, mas no destinatarias de las transferencias: si bien la unidad de intervención de estos programas es la familia en su conjunto, en su interior se asigna un papel protagónico a la mujer aspectos que trabajan autores como Cecchini y Madariaga, 2011.

La AUH no ha quedado exenta de ello, la resolución 393/2009 que regula la misma, se establece en el artículo 10, la prioridad de la madre sobre el padre para la titularidad de la prestación, aun cuando la tenencia del/la menor beneficiario/a sea compartida por ambos padres. Por otra parte, el Decreto 614/2013, que dispone nuevos rangos, topes y montos de las Asignaciones Familiares, junto a la titularidad para las madres<sup>15</sup>, establece entre sus considerandos; [...] *Que la mujer es uno de los pilares*

---

<sup>14</sup> Programas de Transferencia Condicionada

<sup>15</sup> Anteriormente quien percibía el ingreso por las asignaciones en el caso de doble percepción de ingresos era una decisión de las familias o directamente se asignaban al varón.

*fundamentales en el que se apoya la familia y la sociedad, teniendo un rol fundamental en el cuidado de los hijos. Que dicha condición la hace esencial al momento de ser la receptora de los recursos otorgados por la Seguridad Social para dar cobertura a los niños, adolescentes y personas con discapacidad”.*

Estudios e investigaciones del campo académico, informes regionales y de organizaciones sociales y de mujeres, han afirmado que los PTC y la AUH comparten la particularidad de reforzar y reproducir las relaciones tradicionales de género centradas en la idea de que el cuidado es una responsabilidad individual, y no social, exclusiva de las mujeres, profundizando de esta manera las relaciones desiguales para el ejercicio de derechos relacionados a los tiempos, los ingresos y el desempeño en el trabajo reproductivo (Levin, 2013).

Si bien se puede analizar la designación de las mujeres como perceptoras de las asignaciones tanto familiares y de la AUH, ante recomendaciones que habían sido efectuadas para evitar la apropiación de los padres varones de la prestación, ante una separación y/o régimen de tenencia de niños y niñas; o debido a que él figuraba como autónomo, monotributista o beneficiario de un plan social, Pautassi (2013), plantea que la forma en que se fundamenta la percepción es altamente cuestionable por su sesgo de género: no se desarrollan acciones intersectoriales que posibiliten el acceso a mecanismos, infraestructura y políticas de conciliación trabajo-familia, tampoco se consideran otras contingencias en el núcleo familiar, a lo que podría agregarse el déficit de infraestructura pública educativa y sanitaria.

Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2014), sugieren que el protagonismo que se les asigna a las mujeres, se manifiesta bajo supuestos referidos al mejor uso de los recursos monetarios para el bienestar de su familia, al existir una creencia en una mayor predisposición “natural” de las mujeres para redistribuir los recursos en el hogar, un altruismo que favorece el bienestar de los niños/as y por ende, un manejo de los recursos más prudente, cauteloso y eficiente (Rodríguez Enríquez, 2011).

Otro supuesto con el que se ha argumentado el papel de las mujeres en los PTC, ha sido su empoderamiento, al disponer de recursos propios, abriendo paso a cierta reconfiguración de las relaciones sociales de género en el hogar (Rodríguez Enríquez, 2011). El concepto de empoderamiento, se relaciona con una nueva manera de concebir el poder, basada en relaciones sociales más democráticas y poder compartido entre hombres y mujeres, “implica una alteración radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres” (Young, 1997; Sen, 1997 en Pautassi y Zibecchi, 2014:67). Se ha señalado que las mujeres, de acuerdo al contexto y las características que los programas toman en cada territorio: ganan en dimensión ciudadana; en participación, cuando se trata de la transferencia junto ha otras actividades que implican interrelación entre beneficiarias o actividades comunitarias; o aumento de su autoconfianza y su autoestima.

Han avanzado instrumentos y acuerdos normativos regionales, nacionales e internacionales en torno a los derechos humanos, a través de los cuales la igualdad de género se ha convertido en una obligación constitucional a partir de la reforma de 1994, comprometiendo tanto al Estado como a la sociedad, y las políticas públicas y sociales, son parte de ese proceso, en tanto que constituyen obligaciones estatales para el cumplimiento de derechos y herramientas institucionales. Sin embargo, la implementación de estas políticas que, si bien asisten a los sectores más vulnerables, entra en tensión con dicho marco normativo, ya que aumentarían las responsabilidades destinadas al cuidado por parte de las mujeres.

Rodríguez Enríquez (2011) considera que tendría implicancias sobre la intensidad del uso del tiempo: la titularidad las hace encargadas de las gestiones para cobrar la prestación, tendrían que asegurar la asistencia regular de sus hijos a la escuela y asistir a los controles sanitarios; Por otro lado, para la autora, el papel otorgado las mujeres en los programas no implica la existencia de consideraciones de género. Ella distingue<sup>16</sup> entre

---

<sup>16</sup> En esta distinción, la autora reconoce la posibilidad de tipos intermedios y variedades entre los dos extremos.

PTC con fuerte potencialidad para la igualdad de género y aquellos con débil potencialidad para la misma. Los primeros incluirían PTC que contemplen: Titularidad del derecho indistinta del género; Magnitud del derecho que permitan, no solo la adquisición de bienes y servicios básicos, sino también el acceso a servicios de cuidado; Inclusión de componentes que promuevan la redistribución del trabajo remunerado y no remunerado, productivo y reproductivo; Inclusión de mecanismos de participación de la voz de las personas beneficiarias y de identificación y atención de las demandas específicas de las mujeres. Por su parte, los segundos, limitan a las mujeres a la titularidad del beneficio; No proponen la generación de condiciones particulares al acceso a servicios de cuidado; No contemplan mecanismos que promuevan la redistribución del trabajo productivo y de cuidado.

De allí que asociar el título de derecho principalmente a las madres, las sobrecargaría de tareas vinculadas al cuidado, y de responsabilidades asociadas con el “éxito” del programa, sin avanzar en el diseño de mecanismos que promuevan otras formas de inserción para ellas, ya sea a partir del trabajo productivo o de otras instancias de promoción del desarrollo de su autonomía, todas ellas acompañadas por dispositivos que permitan conciliar su desarrollo autónomo con las responsabilidades de cuidado, que por otra parte, corresponden a los varones en igual medida que para las mujeres.

Si bien nos encontramos ante transformaciones en la “nueva” protección social y avances en el reconocimiento de un sistema de derechos en relación al género, aún permanecen, continuidades que asisten a la conservación de un sistema desigual de sexo-género, la división sexual del trabajo y la separación público-privado de dos esferas que condujeron a la asignación de roles de género, entendidos como un conjunto de normas y tareas asignados socialmente a cada sexo.

Históricamente dicha división del trabajo ha delimitado y solidificado funciones, espacios, derechos y actividades diferentes tanto para hombres como para mujeres. En ella, la mujer ha sido vinculada a la maternidad, como determinante esencial de lo femenino y, a la esfera del trabajo reproductivo-

doméstico, el cual se encuentra diferenciado del trabajo de la producción, en tanto que no está reconocido económicamente, está destinado a la reproducción biológica, social e ideológica de la fuerza de trabajo y abarca las actividades destinadas a la atención y cuidado de la familia; el mantenimiento, organización y gestión del hogar (Carrasquer, Torns, Tejero, Romero, 1998). Es aquí donde toma relevancia el concepto de cuidado, que en toda su complejidad para definirlo, incluye dimensiones materiales el acto de cuidar (trabajo), el tiempo y el costo económico que conlleva, y simbólicas afectivas, emocionales; Y, por otro lado, la organización social del mismo, imbricada en el complejo entramado de desigualdades sociales y de género (Faur, 2014).

El análisis con respecto al cuidado ha crecido hasta convertirse en un campo de estudio específico, con ello se han desarrollado metodologías que permiten la medición del uso de tiempo dedicado a tareas reproductivas y de cuidado del hogar y personas, los resultados arrojan que las mujeres tienen mayor participación que los hombres en tareas domésticas no remuneradas (Faur, 2014). La Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo realizada durante el tercer trimestre de 2013 realizada por INDEC, expone que las mujeres dedican un tiempo social promedio de 5,7 horas diarias respecto a un promedio de 2 horas por parte de los hombres, a nivel país, mientras que en la provincia de La Rioja, las mujeres dedican a las actividades domésticas no remuneradas 3,7 horas diarias en relación a 1,1 por parte de los hombres.

En nuestro continente, la figura de mujer-madre ha sido fortalecida por diferentes actores e instituciones -tales como el Estado, la Iglesia, los medios de comunicación-, e introyectada, no sólo por mujeres, sino también, por hombres, de manera sutil, dando lugar a una ética del cuidado que deja intacta la división sexual del trabajo y las formas de desigualdad que acarrea (Flores y Tena, 2014).

El Estado ha tenido un papel importante en la reproducción de las diferencias y desigualdades de género, en tanto que: constituye uno de los ejes de diferenciación social que estructura las relaciones sociales; al ejercer

su acción sobre una realidad configurada por las relaciones de género; y: mediante regulaciones, jurisprudencia, la cultura y de la organización burocrática que caracteriza la gestión estatal, los mensajes que emite y las concepciones e interpretaciones que respaldan a las políticas públicas (Guzmán, Virreiro , 2012).

La orientación de las políticas sociales, actúa en la configuración de las relaciones sociales y de género, de manera explícita o implícita, por acción u omisión. La intervención regulatoria del Estado deriva de ciertos (pre)supuestos acerca de los roles, en tanto que también regulan la intervención de mujeres y varones en los mercados de trabajo, en la vida comunitaria y en los hogares. Pautassi y Zibecchi (2011), consideran que existe un estrecho vínculo entre Estado, mercado y familia, a partir del cual, las políticas públicas pueden influir, favoreciendo u obstaculizando las conductas de las personas, tales como, la participación de la mujer en el mercado laboral o su permanencia en el hogar, y pueden ir modificando la combinación entre el trabajo productivo y el trabajo de cuidado.

Aunque, son notorios nuevos avances que consideran una perspectiva de género respecto a las relaciones hombre-mujer: mediante la promulgación y formulación de nuevas reglas y legislaciones, la formación de organismos estatales y redes de interacción entre los actores públicos, privados y sociales que conforman los espacios de las políticas públicas, todavía el reconocimiento de las mujeres como sujeto de derechos atraviesa por un complejo escenario de avances y retrocesos en el cual se aprecian persistentes obstáculos. Si por un lado, se ha ganado terreno en el reconocimiento y aumento de la protección social, tendríamos que preguntarnos respecto de la asistencia de estas políticas en la reproducción implícita de los roles de género. Las desigualdades presentes en las pautas culturales atraviesan las instituciones sociales con imágenes estereotipadas y desiguales de hombres y mujeres que se filtran en diversos ámbitos de la sociedad, así en las políticas sociales argentinas permanecerían subyacentes los supuestos de género y, una larga “tradición maternalista”<sup>17</sup> (Nari, 2004),

---

<sup>17</sup> Se trata de un canon que, al menos desde mediados del siglo XIX en el proceso de la

asociando sujetos y roles.

A pesar de los discursos más apegados a los derechos y a la cuestión social, las relaciones desiguales entre los géneros permanecen en quienes hacen las políticas públicas, que sitúan a las mujeres en el lugar de cuidadoras y de administradoras de recursos escasos, sobrecargándolas de responsabilidades, profundizando la división sexual del trabajo y las relaciones desiguales entre los géneros (Anzorena, 2013) dentro del hogar. Para Faur (2014) el Estado recupera un papel central y les otorga una dotación de ingresos a cambio de contraprestaciones y participación comunitaria, convocándolas como destinatarias de la atención social de dos maneras: activamente, definiendo cuáles y de quiénes serán las capacidades y los derechos priorizados en las políticas públicas; y por omisión, mediante asignaciones tácitas de tareas en las estrategias de alivio de la pobreza y de reproducción social.

## LA AUH Y LA CRISIS DEL CUIDADO

Según Magaña Calderon Coral (2013) el cuidado es un concepto multidisciplinario que implica entender la división sexual del trabajo como parte de un modelo de desarrollo excluyente cuya provisión de servicios esta en crisis. La sociedad enfrenta una crisis de la organización del cuidado, en la forma de distribuir y gestionar la provisión de cuidados que sustenta el funcionamiento del sistema económico y social. Para ello, se requiere considerar tanto a la demanda de cuidados existentes y a las personas que proveen los servicios así como el regimen de bienestar que se hace cargo de esa demanda.

Por lo tanto, el cuidado se refiere a aquellas actividades para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que le permitan vivir en

---

formación del Estado Argentino, se tendió a maternalizar a las mujeres mediante políticas de población, salud y trabajo. La maternidad va más allá de los procesos biológicos, en tanto que se extiende hacia prácticas y relaciones sociales, se politiza y convierte en objeto y debate público.



sociedad. La noción de cuidado, desde un enfoque de derechos, implica que todo ciudadano tiene derecho tanto a cuidar como a ser cuidado.

Las causas de este fenómeno se relacionan a la preocupación sobre el cuidado de las personas y las responsabilidades públicas que han adquirido carácter de urgencia debido a los cambios demográficos y las consiguientes demandas y necesidades sociales de cuidado. Son cada vez más las personas dependientes que requieren cuidados especiales y protección social en el marco de los derechos y son todavía escasos los servicios públicos y privados que están disponibles.

Los recursos y la oferta pública para el cuidado de los niños son escasos, tanto a nivel público como privado. Es por ello, que la mayoría de los hogares resuelve el cuidado cotidiano en base a dos opciones: accediendo a las instituciones o contratando servicios de cuidado de manera privada o a través de redes de parentesco.

Este conjunto de situaciones impacta desigualmente según el género y el sector social. Según el género por que como mencione anteriormente, son las mujeres quienes mayormente asumen la responsabilidad de resolver el tema del cuidado y limitan su autonomía en función a las estrategias que logran implementar y sostener. Siguen siendo las principales responsables del cuidado de los adultos mayores y la cuantiosa población infantil, sin mencionar los cambios en el sistema de salud pública que dejan en manos de los hogares y nuevamente a cargo de las mujeres el cuidado de los procesos de salud y enfermedad. Y según el sector social, porque las mujeres de hogares pobres, la disponibilidad del cuidado suele limitarse a las redes de parentesco o a la escasisima oferta pública.

En los mercados de trabajo la informalidad se masifica y feminiza, sin ser recogida por los sistemas provisionales. Estos procesos se experimentan en un contexto de pobreza y de desigualdades sociales y de género, que se ven potenciadas y demandan respuestas urgentes de sistemas de protección social que sean universales, eficientes y sostenibles. Estos sistemas de cuidado han distribuido las responsabilidades de cuidado de la niñez, de la ancianidad y de las personas enfermas entre el Estado, el mercado, la sociedad civil y las familias; pero éstas últimas siempre han absorbido una importante porción de este trabajo. La asignación de las tareas domésticas,

de crianza y de cuidado a las mujeres como responsables casi exclusivas, determina sus condiciones en el mercado laboral y marca su situación previsional.

Es por lo mencionado anteriormente, consideramos necesario revisar las formas habituales del cuidado y promover la conformación de espacios de diálogos intersectorial que incluyan al Estado en todas sus niveles (Nacional, provincial y municipal), los sindicatos, las organizaciones sociales, comunitarias y movimientos de mujeres que expresen su demanda. Hace falta debate público amplio y de consenso ciudadano sobre el tipo de sociedad, de estado y de relaciones entre géneros y generaciones que queremos, sobre la participación y los derechos de quienes reciben y quienes ejercen el cuidado y sobre las normas, servicios y recursos que cada sociedad está dispuesta a asegurar para garantizarlos.

Como afirma Magaña Calderón Coral (2013) las políticas han avanzado lentamente hacia la redistribución del cuidado. Los compromisos asumidos en América Latina se han traducido en numerosas iniciativas de reconocimiento y valoración del trabajo no remunerado de cuidado, entre las cuales se destacan reformas legales y constitucionales y la producción de información oficial sobre el uso del tiempo. Por una parte, las políticas de cuidado de distintos grupos sociales (infancia, personas enfermas o con discapacidades, ansianos/as dependientes) han estado desarticuladas entre sí a nivel de los estados. Cada una tiene sus destinatarios, recursos, leyes e instituciones. Por otra parte, son escasos los avances sobre las condiciones en que se prevé el cuidado, en el ámbito doméstico y sobre la nueva ecuación que se requiere entre todos los agentes involucrados en la producción del cuidado y del bienestar de la población. Los avances referidos a la visualización del trabajo no remunerado en el hogar aún tienen poco impacto sobre el diseño de los servicios y las políticas de transferencias de recursos monetarios. Es que, las políticas siguen asumiendo el cuidado como un problema de las mujeres que el estado puede (o no) apoyar. Aún no se reconoce el cuidado como un derecho humano universal de recibir y de ejercer cuidado en condiciones igualitarias y dignas (Pautassi, 2007) y tampoco la necesidad de redefinir los papeles de los sexos y las instituciones en este cometido.

Es por lo mencionado anteriormente, que hace falta avanzar hacia políticas integradas e integrales de dependencia, con foco en nuevas articulaciones entre el mercado, el Estado, la comunidad y la familia, que no dependan de las mujeres. Es importante adoptar medidas en todas las esferas de la vida democrática institucional, económica y social para garantizar el reconocimiento del trabajo no remunerado y su aporte al bienestar de las familias y al desarrollo económico de los países y promover su inclusión en las cuentas nacionales.

Es preciso incrementar la inserción laboral de todas las mujeres (tanto en términos de participación laboral como en términos de tiempo de trabajo remunerado), independientemente de su estatus familiar (madre, hija o esposa), su condición de actividad (inactiva, desempleada, ocupada) o del tipo de empleo que realiza (asalariada o trabajadora independiente, entre otros). Ello supone igualar la articulación de los tiempos de vida de los hombres y de las mujeres, liberando el tiempo de estas e induciendo a los hombres a hacerse cargo, de manera significativa, del cuidado de los seres humanos; superar (gradualmente) la segmentación ocupacional de las mujeres producto de varios mecanismos de discriminación en contra de ellas en el hogar y en el sistema de empleo. Para dirigirnos en esa dirección, se recomienda un mayor protagonismo del Estado, el mercado y la sociedad así como la participación masculina en el cuidado de las personas, como condiciones necesarias para avanzar hacia una sociedad en que hombres y mujeres sean a la vez proveedores y proveedoras, cuidadores y cuidadoras.

Es necesario contar con políticas que aborden el cuidado como un elemento del desarrollo, desde un enfoque de derechos y de igualdad de género simultáneamente. Incluir la perspectiva de derechos en el diseño de políticas públicas consiste en revisar no sólo sus contenidos u orientación, sino también los parámetros necesarios para su evaluación y fiscalización. Y allí resulta fundamental analizar el alcance de principios como el de igualdad y no discriminación, participación política y acceso a la justicia en relación con las estrategias y políticas públicas de desarrollo, a fin de avanzar en términos conceptuales como también estratégicos para diseñar nuevos marcos aptos para los procesos de formulación de políticas sociales y públicas en general.

En este caso, en la AUH son las mujeres las que reciben la Asignación y para muchas de ellas, esto significa, mayor control sobre la economía familiar y más espacios de interacción, derivados sobre todo del proceso de cobro del beneficio. En ese sentido, se habla de un empoderamiento femenino no planificado por los programas. Pero la recepción del beneficio y los requisitos asociados, también han implicado una recarga en el tiempo de las mujeres, a la vez que se apoyan en la división sexual del trabajo y fortalecen la imagen de la mujer como “ser al servicio de otros” (Serrano, 2005).

La incorporación del enfoque de género en las políticas públicas es producto de procesos muy complejos y variables, que se van desarrollando de diversas maneras según quienes van siendo los actores. Esta complejidad va de la mano con extensos períodos y, en muchas ocasiones, resultados a largo plazo. Sin embargo, es posible adoptar medidas simples que no afectan ni la estructura ni la intencionalidad de los programas de alivio a la pobreza y que podrían tener impactos positivos en la redistribución del cuidado a mediano plazo. En este sentido podría modificarse la condicionalidad de los beneficios, para exigir a los hombres su asistencia a las campañas de vacunación, controles de salud de los hijos e hijas, talleres de nutrición y reuniones escolares. Medidas como las mencionadas no sólo significarían una liberación del tiempo de las mujeres, sino que, además, enviarían un mensaje sobre la responsabilidad masculina en el bienestar familiar y, por ello, representarían también un aporte en términos simbólicos.

Uno de los ejemplos es la AUH donde se establece normativamente que el ingreso lo recibirá uno de los padres, priorizando la titularidad femenina. Sin embargo, a pesar de sus avances, la AUH no rompe con la lógica dual en materia de política social ni con los sesgos de género que han caracterizado a las políticas sociales sino que se sigue determinando el acceso a los satisfactores por la situación laboral de los adultos dejando a los niños/as y adolescentes vinculados con tal situación.

Es por ello que resultan necesarias normativas e incentivos, incluso fiscales, que equiparen derechos y obligaciones de mujeres y hombres en esta materia y que proporcionen facilidades para el cuidado de niños/as y ancianos/ as a trabajadores de ambos sexos. Es cierto que no se puede

cargar toda la responsabilidad a la protección social y que, en el ámbito del mercado de trabajo, deben hacerse los mayores esfuerzos para mejorar la situación de las mujeres; pero no es menos cierto que los sistemas de protección social y los actores involucrados pueden y deben corregir las discriminaciones. Es preciso atacar el punto de partida y, para ello, las políticas educativas, de capacitación y de familia son muy importantes. Sin embargo, es imprescindible integrar en las políticas de protección social una dimensión de acción positiva que corrija los efectos discriminatorios, que se expresan en el acceso y en la situación diferenciada de las mujeres en estos sistemas (Montaño, 2004: 27).

La AUH supone un gran avance en materia de política social pero deja pendiente la elaboración de políticas universales que produzcan equilibrios y garantías de igualdad material, en el marco de la equidad de género, para garantizar roles de bienestar, no sólo para niños/as y adolescentes sino también para madres y padres.

#### POTENCIAL DESMERCANTILIZADOR Y EL ALCANCE DE LA UNIVERSALIDAD DE LA AUH

Las modalidades asumidas por las políticas sociales en la posconvertibilidad, caracterizadas por el peso preponderante de las que propician transferencias monetarias, cobran centralidad en las estrategias de obtención de ingresos que despliegan los hogares populares para procurar la reproducción de las condiciones de vida.

Este trabajo se ha propuesto analizar los procesos de desmercantilización y desfamiliarización, como modos utilizados para asegurar la reproducción de una población que se caracteriza por tener una trayectoria laboral inestable e informal. Estas políticas se proponen contener el proceso de mercantilización que entra en contradicción con la reproducción de vida de los propios trabajadores. Esto se debe a que desde la lógica del capital “no todas las necesidades son reconocidas y/o no todos los trabajadores satisfacen sus necesidades por la vía de la fuerza de trabajo” (Danani, 2004; p.16).

A partir de la posconvertibilidad, se puede observar que existe una pérdida de protagonismo de los intercambios mercantiles – formales, que incluyen el trabajo mercantil (que de todos modos conserva la primacía en las estrategias de obtención de ingresos) y la equiparación de las estrategias de obtención de bienes de uso e ingresos. Esto se vincula con la masificación de las estrategias de obtención de ingresos de las cuales el estado es contraparte y que, en principio, señalan un movimiento hacia la “desmercantilización” de los hogares que se da en consonancia con una tendiente a la “familiarización” y a la “territorialización”. Esos movimientos no se corresponden necesariamente con una mayor autonomización sino más bien lo contrario. Ello se advierte en la menor autonomía de los miembros respecto de los demás integrantes del hogar, así como de las matrices político-territoriales. (Cabrera y Vio, 2014).

Danani (2009) ha señalado que Esping-Andersen define la desmercantilización como el proceso por el cual “se presta un servicio como un asunto de derecho y, por el que, una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado. Esa limitación a la mercantilización entraña un proceso objetivo o de socialización y politización de la vida, cuyos alcances son específicos y no pueden generalizarse, pero que en cualquier caso es un proceso que contradice un principio básico de estas sociedades, para las cuales la reproducción, las condiciones de vida, si se trata de personas, es un asunto privado.

Es en procesos de este tipo en los que puede reconocerse las políticas sociales, aunque ello no siempre ocurre porque la política social desmercantilice: no toda política social socializa la reproducción, como es claro que ha sido en las “reformas neoliberales”. Esto ocurre si la satisfacción de necesidades se torna un proceso de reconocimiento de derechos del sujeto, pues sólo entonces la persona puede independizarse del mercado, según la expresión de Esping – Andersen. (Danani, 2009).

Cabe señalar que las políticas sociales no pueden estudiarse por fuera de las matrices político territoriales y “es en estas matrices en donde se ponen en juego diferentes combinaciones del poder estatal, del de las organizaciones comunitarias y de los poderes individuales corporizados en los referentes locales/ barriales, que se constituyen en fuentes para la

acumulación de los fondos de reproducción, dejando entrever los límites que encuentran los abordajes que conciben a los fondos como procesos de “comunitarización” articulados en torno a una ética de la solidaridad” (Cabrera y Vio, 2014)

Estas estrategias entran un sistema de relaciones en el que se articulan vínculos familiares y vecinales, también jerárquicos, y atravesados por la inscripción político-territorial como matriz de mediación entre los destinatarios y los otorgadores de los recursos provenientes de las políticas sociales. Estas matrices se convierten, así, en las reales “asignadoras” de las transferencias monetarias del Estado, así como de las políticas sociales en general (Cabrera y Vio, 2014).

La desmercantilización y familiarización/comunitarización, como procesos en los que se emergen sujetos y medios de satisfacción de necesidades, conforman modelos que se distinguen conceptualmente y en la institucionalidad política, y que en sus formas “puras” (es decir, abstractas e inexistentes) definen diferentes cualidades y modos de vida de las personas, en el interior de un mismo proyecto político (Danani, 2009).

Se considera necesario explorar qué ocurre en los hogares de los sectores populares, donde el trabajo preserva su centralidad en las estrategias de reproducción pero, no es suficiente para explicar la matriz de las condiciones de vida que les permite lograr su reproducción. Algunos individuos resuelven la satisfacción de sus necesidades mediante la obtención de bienes de uso y servicios casi exclusivamente a través de ingresos laborales y consumo privado. En estos casos, el modo en que se dosifica y distribuye el bienestar está determinado por la manera en que las personas se insertan en el mercado.

Por lo tanto, el proceso de desmercantilización que toma Danani (2009) – en términos de Esping – Andersen – se define como una disminución del status de las personas como mercancías. Esto ocurre cuando existe una garantía de ingresos sin contraprestación en trabajo, o cuando la venta de la fuerza de trabajo no se circunscribe a las condiciones de la oferta y la demanda, al tener garantizados ingresos que no dependan de su desenvolvimiento en el mercado.

Para analizar el potencial desmercantilizador, Esping – Andersen (2000) sugiere considerar: 1) las formas en las que se determina el merecimiento de la política social, sus limitaciones y requisitos, 2) los desincentivos y la duración de la prestación, y 3) el nivel de ingresos que transfiere el subsidio. Teniendo en cuenta los puntos en cuanto a las limitaciones para acceder a la AUH, éstas sólo corresponden al cumplimiento de las características sociolaborales exigidas, lo que de por sí recorta un universo de destinatarios.

En relación al segundo punto, se encuentran procesos que pueden dificultar el acceso a la AUH y su permanencia: como los requisitos para la inscripción en ANSES o la presentación del cumplimiento de las condicionalidades a través de la Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación. Por otro lado, como aspecto positivo y que aumenta el potencial desmercantilizador de esta medida, se encuentra en el hecho de que la AUH no es un programa con una fecha de cierre de inscripción o de finalización. Si bien, es dependiente año a año de una asignación presupuestaria para que pueda efectivamente desarrollarse, al estar inserta en el entramado de la seguridad social y con un amplio nivel de reconocimiento social, su continuidad no parece puesta en duda. (Archidiácono y otros, 2012)

Si se analiza el potencial desmercantilizador de la AUH con relación a sus antecedentes y los montos por estos provistos, se encuentra que en los primeros años, el porcentaje del SMVM que cubrían los citados planes era similar al que cubre la AUH. Sin embargo, existen importantes diferencias: el monto del PJJHD era fijo, independientemente de la composición del grupo familiar, y su valor no aumentó en sus 8 años de vigencia, mientras que el PF, si bien contemplaba la composición del hogar, tal reconocimiento no suponía la multiplicación del monto por cada integrante, como así lo hace la AUH hasta el quinto hijo y fue aumentando desde su creación, esto significa un salto cuali y cuantitativo frente a las prestaciones anteriormente referenciadas. (Archidiácono y otros, 2012).

Un alto riesgo es que la AUH pierda su poder adquisitivo real frente a un contexto inflacionario, ya que su actualización radica en una decisión política del Poder Ejecutivo, es decir que no se encuentra garantizada normativamente y a su vez, tampoco reconoce en términos de cobertura la



totalidad de grupo familiar cuando este excede los 5 hijos. El desafío es generar un mecanismo formal que garantice el poder adquisitivo y lograr una mayor institucionalidad, a través de la aprobación de la AUH por ley.

## LA PROVISIÓN DEL BIENESTAR

Es por lo mencionado anteriormente, que para el análisis de la AUH se tomaron las perspectivas vinculadas al bienestar. Como señala Martínez Franzoni (2005) en América Latina el bienestar ha sido interpelado por su ausencia y vinculado con dos conceptos centrales: la pobreza, entendida como un estadio inferior de bienestar y la inequidad, como la inadecuada distribución de insumos y capacidades socialmente deseables.

Siguiendo con Esping- Andersen (2000) el bienestar debe ser comprendido como una capacidad y no como un estado. Esta capacidad se relaciona con el manejo de la incertidumbre y de riesgos (a estar desempleados, a la enfermedad, a la discapacidad, a la discriminación). Los riesgos se construyen socialmente, son probabilidades de los colectivos (varían a partir de la clase, el sexo y el ciclo de vida), no se construyen como resultado de probabilidades empíricas (de costos y resultados) sino que son un proceso interpretativo de dichas probabilidades.

Ahora bien ¿Quiénes son los encargados de la provisión del bienestar? Como señala Esping- Andersen (1993 y 2000), en una sociedad capitalista, el bienestar es provisto por distintas fuentes o esferas: el Estado, el mercado y la familia. Cada una de estas fuentes de provisión de bienestar representa un principio distinto de gestión de riesgos y la combinación diferencial de estas fuentes de bienestar origina lo que Esping- Andersen (1993:37) denominó “regímenes de bienestar”.

Para Adelantado (1998:134), la esfera estatal tiene el lugar central en la organización de las desigualdades sociales y su contribución es fundamental en el conflicto distributivo y en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales. En este sentido, las políticas sociales son obviamente diseñadas por la esfera estatal, pero ello no impide que su formación y contenidos puedan verse notoriamente condicionados por la estructura y dinámica de las restantes esferas. Los regímenes de bienestar están hechos

o permeados de tensiones y conflictos, porque las prácticas de asignación están basadas en relaciones de poder que son permanentes resistidas e interpeladas. Todos los regímenes de bienestar re-estratifican pero se diferencian porque algunos promueven condiciones distributivas más favorables que las que permiten el intercambio mercantil y la división sexual del trabajo, y otros, acentúan las desigualdades socioeconómicas y de género.

Dentro de este conjunto de mecanismos y procesos relacionados con el bienestar y las esferas, aquí se retoma la posición de Esping-Andersen según la cual, la “desmercantilización” y “desfamiliarización” son las funciones fundamentales de las políticas sociales (Esping- Andersen, 2000).

El efecto de “desmercantilización” aspira a captar el grado en que los estados de bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado, como manera de especificar la noción de derechos de ciudadanía social de T.H Marshall. En ese sentido, debe entenderse “[...] la historia de las políticas sociales como una disputa en torno a que grado de inmunidad del mercado sería permisible, es decir, los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales (Esping- Andersen, 1993).

Por su parte, desfamiliarización se relaciona con “aquellas políticas que reducen la dependencia individual de la familia, que maximizan la disponibilidad de los recursos económicos por parte del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales” (Esping- Andersen, 1993). Este concepto está muy ligado al de “doble (o triple) jornada femenina”, donde las mujeres realizan trabajo no remunerado en el hogar, trabajo en el mercado laboral y trabajo remunerado (Rodríguez Enríquez, 2005). En muchos casos, esto último se potencia incluso a través de las exigencias de contraprestaciones y condicionalidades de los programas sociales de las últimas décadas implementados en la región las cuales recaen fuertemente en las mujeres y donde la AUH no parecería ser una excepción.

Sin dudas, la AUH entraña un cambio en la manera de pensar las formas estatales de provisión del bienestar, en la medida en que contempla a

los grupos que se encontraban excluidos de los mecanismos de seguridad social.

## CAPITULO IV

### ENTRE LA ASISTENCIA Y LOS DERECHOS: A MÁS DE DIEZ AÑOS DE LA AUH: QUE CAMBIOS Y RUPTURAS?

A la luz de los detalles analizados en los párrafos precedentes, podemos afirmar que en los gobiernos posteriores a la crisis de 2001, y más profundamente a partir de 2005, se observa un importante principio de cambio en la política pública respecto del decenio anterior. Este cambio, consiste principalmente en el abandono de la ciega confianza en el mercado y sus supuestos mecanismos invisibles de asignación eficiente de recursos. Desde 2002 en adelante, el nuevo patrón de crecimiento, basado en un tipo de cambio competitivo, impuestos a las exportaciones y una nueva sustitución de importaciones, condujo a una modificación sustancial del esquema ocupacional y de la distribución del ingreso en el país. Asimismo, este crecimiento es consecuencia de la combinación virtuosa de un conjunto de circunstancias favorables del mercado internacional y de la política macroeconómica elegida. Esto se debe a un cambio de actitud del Estado frente a la asignación de recursos. Aunque no ha intervenido tan intensamente como lo hiciera el Estado regulador-interventor, el gobierno ha comenzado a participar activamente en la orientación de las principales variables de la economía.

En los términos planteados, y siguiendo con la matriz analítica de Aguiló, podemos afirmar que opera una recuperación de la centralidad estatal en la planificación e implementación de la política social. El Estado ha vuelto a asumir la responsabilidad sobre la necesidad de dinamizar los mecanismos para la inclusión social. Esto se evidencia en la refundación y la creación de algunas instituciones de política social que tienden a favorecer la integración social de los sectores desfavorecidos. Parece existir algún grado de consenso respecto a las prioridades fundamentales, de lo que es deseable para el complejo hegemónico actual, y una afirmación de la responsabilidad pública que concierne al Estado sobre esa cuestión. Esta situación redunda en la re-definición del umbral debajo del cual los sujetos se convierten en acreedores de la ayuda estatal: ya no es la condición de extrema pobreza;

actualmente el umbral parece estar más arriba.

El nuevo lugar de la política social parece ser central para este periodo aunque, como mostramos, existen algunos tópicos que no han sido resueltos, o incluso ni siquiera han sido abordados.

Siguiendo con la matriz analítica de Robert Castel, en términos generales, se podría decir que en la última década se presencia un proceso de *desasistencialización* de la política social argentina. Es decir, hubo un cambio fundamental en la intervención sobre el mercado de trabajo: una regulación de un grado mayor que el presente durante el periodo anterior (aunque menor que el del periodo del Estado Social) sobre las formas de salarización y el sistema de seguros sociales, incluso ampliando fuertemente el sistema de seguridad social (con la moratoria previsional, la Asignación Universal por Hijo, por hijo discapacitado y por embarazo), que inaugura un sistema de asignaciones no contributivo inédito en el país.

Por otra parte, hay una evidente mejora en la calidad de la cobertura de algunos servicios públicos universales, un fortalecido, aunque todavía insuficiente, sistema de control sobre los mismos, y cierta estabilidad de las tarifas (subsidiadas). En otros servicios, se sostiene el esquema heredado de la reforma del Estado: la descentralización en los gobiernos provinciales, la coexistencia de empresas privadas de salud poco reguladas y de educación subsidiadas, etc. En el caso de las *políticas universalistas* existen claroscuros que no permiten afirmar con seguridad que estamos en presencia de un esquema nuevo, más bien parece todo lo contrario.

Por último, no ha perdido relevancia la política asistencial aunque sí ha cambiado su sentido. En este punto, vale considerar que se han transitado distintos momentos en el transcurso de los últimos diez años y que de un tiempo a esta parte los programas de asistencia han sido intensamente reformulados. Existen planes que ordenan con cierto grado de éxito el conjunto de programas sociales dependientes del Ministerio de Desarrollo Social (antes atomizados), aunque algunos de éstos no han cambiado tanto y siguen manteniendo características similares a los programas de

transferencias condicionada de ingresos del periodo anterior.

La mayor novedad en cuanto a la política social, consiste en haber cambiado el eje histórico de las transferencias condicionadas con la creación de la AUH: 1) con una nueva autoridad de aplicación; 2) ubicada en el ámbito de la Seguridad Social en forma de protección social no contributiva; 3) razón que le otorga un grado considerable de estabilidad; 4) unificando los programas de transferencias de ingresos más relevantes; 5) designando al niño o adolescente como nueva población objetivo; 6) considerando ya no a los hogares pobres, sino a aquellos que no estén incorporados al mercado formal de trabajo y cuyos ingresos sean menores que el SMVM; y otras razones igualmente relevantes.

#### ASIGNACIONES DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO: EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS?

Desde un enfoque de derechos, el potencial desmercantilizador de la asignación ha sido poco considerado, continuando con la asignación prioritaria en las “madres” y no a las mujeres adultas con hijos/as a cargo y sin desarrollar acciones intersectoriales que permitan el acceso a mecanismos de infraestructura y políticas de conciliación trabajo- familia. Si se continua con el paralelismo con el sistema de seguridad social las “familias” cuentan con asignaciones específicas para el crecimiento y expansión del núcleo familiar, con sistemas de licencias por nacimiento de los hijos/as, sumamente restrictivas y sesgadas por el género (Pautassi y Rico, 2011), pero que presten cierta cobertura.

En la AUH, no se consideran otras contingencias en el núcleo familiar, como en las asignaciones familiares, a lo que se agrega el déficit de infraestructura pública de cuidado para primera infancia, y tampoco se provee infraestructura amplia para otros sujetos de cuidado, como personas con discapacidad, enfermos y personas adultas mayores. De allí, asociar el título de derecho a las madres, que de acuerdo con el ANSES (2012) ha implicado una “feminización” de la AUH, promueve nuevas vulnerabilidades como el hecho de ser “madre pobre” en desmedro de la autonomía de las mujeres,

sobrecargandolas de trabajo cuidado y de responsabilidades asociadas con el éxito del programa en cabeza de las mujeres, sin avanzar en el diseño de mecanismos que promuevan otras formas de inserción, ya sea a partir del trabajo productivo o de otras instancias de promoción del desarrollo de su autonomía, todas ellas acompañadas por dispositivos que permitan conciliar su desarrollo autónomo con las responsabilidades de cuidado, que por otra parte, corresponden a los varones en igual medida que para las mujeres (Pautassi, 2013).

El Sistema de Seguridad Social es una herramienta indispensable para la redistribución de los recursos dando cobertura a las contingencias sociales relacionadas a las asignaciones familiares, protegiendo de esa manera a los mas necesitados consolidando un efecto desfamiliarizador, a la vez que quienes terminan sosteniendo tal redistribución, no es la sociedad en su conjunto, sino las mujeres a costa de resignar decisiones autónomas en torno a las responsabilidades de cuidado. Lo anteriormente descripto, apunta no solo a señalar un problema formal sino con directo impacto en la división sexual del trabajo: atar el beneficio al rol de cuidadora de la mujer poco contribuye a que los varones asuman responsabilidades de cuidado, la que por otra parte la propia Convención del Niño establece ciertas responsabilidades compartidas entre el padre y la madre (Pautassi y Royo, 2012).

## CONCLUSIÓN

Para empezar estas reflexiones finales se considera pertinente reponer la recuperación del rol del Estado, en especial respecto de la economía y la reasunción de su responsabilidad sobre la cuestión social principalmente. Aspectos que fueron mencionados con centralidad en el transcurso del presente trabajo. En este escenario, se puede mencionar a modo de ejemplo, el “fervor popular” tras la muerte de Kirchner, sucedida en octubre de 2010, que evidencia entre otras cosas, que en Argentina había pasado algo lo suficientemente importante como para generar semejante conmoción y adhesión en muchos casos popular.

Por ello, elegimos abordar el tema de la política social como *lugar* en donde se expresa la política nacional en términos concretos. Tratamos de comprender, primero, qué es la política social y nos encontramos con que frecuentemente la confundimos con planes o programas asistenciales, pero que en realidad actúa en muchas otras esferas. La política social es una materialización del resultado hegemónico de la disputa de intereses de una sociedad en un momento determinado.

Así es que realizamos un breve repaso por los distintos periodos de la historia argentina considerando los diferentes arreglos temporales entre Estado, mercado y sociedad. Analizamos a la luz de nuestra herramienta conceptual lo que ha sucedido con respecto a las políticas social desde la *fundación del Estado argentino* hasta la situación actual. Comprendimos que no siempre ha existido política social (tal como la entendemos nosotros) y que ésta comenzó a hacer su aparición con las primeras leyes educativas y códigos del trabajo en el periodo del *capitalismo oligárquico*. Asimismo, observamos que a medida que se complejizaba el modo de producción capitalista, también lo hacía la política social como instrumento de legitimación del modelo de acumulación. La definitiva consolidación de la política social sucede con la aparición del *Estado regulador interventor* y no ha detenido su impulso. Asimismo fue posible observar cómo, a cada modelo de acumulación, le correspondió un tipo particular de Estado. Esto se hizo patente con la irrupción del neoliberalismo, de la mano de la última dictadura



cívico militar que inauguró el periodo del *Estado neoliberal represor*. Apoyado en la matriz ideológica del Consenso de Washington, el Estado se retrajo abandonando su rol histórico de mediador entre capital y trabajo, favoreciendo la destrucción de la sociedad argentina tal como se la conocía hasta entonces. La política social acompañó este proceso poniendo todos sus esfuerzos en programas focalizados, descentralizados y tercerizados que definieron la más extrema asistencialización de la política social. Durante el periodo estudiado, se ha evidenciado un proceso de desasistencialización de la política social, el Estado ha recuperado su rol en la economía y se ha puesto el acento en la política de empleo.

En este camino, observamos muy detenidamente el programa que encontramos como más transgresor de la historia reciente: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Como dice la autora Mazzola Roxana no se trata de una solución ideal ni tampoco de un nuevo impulso sobre programas focalizados. Se busca asegurar las condiciones básicas para permitir que todos los sectores sociales tengan acceso a derechos universales y lograr romper con la reproducción intergeneracional de situaciones de exclusión.

La crisis de 2001 significó una bisagra en la historia política argentina y ha redundado en cambios observables. No hay muchas dudas acerca de la fuerte ruptura existente a nivel económico, con un Estado activo que propulsa un nuevo patrón de crecimiento con fuerte sesgo redistributivo y con creación masiva de empleo. Tampoco podemos dudar que haya un cambio fuerte en la política dirigida a aquellos que no acceden al mercado formal de trabajo. Por primera vez en la historia, el gobierno asumió la existencia de un enorme sector que se encuentra empleado sin registración, además de los desempleados, y promovió una política de inclusión social para estos sectores a través de una ampliación del sistema de seguridad social con la creación de asignaciones familiares no contributivas por hijo y por embarazo, ampliando el acceso a la jubilación, etc. Esta población había sido objeto, históricamente, de los programas de asistencia destinados a los jefes de familia pobres con hijos a cargo. Ahora, en cambio, los fondos y la

administración de la AUH corresponden al sistema de seguridad social y están destinados a los niños, niñas y adolescentes de familias en situación laboral no regular. Esta es la principal ruptura de la política social argentina.

De todos modos, a pesar de la preponderancia de noticias alentadoras, los indicadores sociales siguen siendo graves, cuestión que hace patente la necesidad de nuevas intervenciones. El desafío será continuar reflexionando sobre las necesidades socialmente relevantes con la visión de proponer soluciones factibles que coadyuven a solucionar democráticamente estas problemáticas.

No existe una política social ideal, siempre es necesario mejorar y renovar las propuestas. En esta dirección la capacidad reflexiva, analítica y crítica de todos los actores involucrados se considera relevante para la cimentación de abordajes innovadores que garanticen derechos conquistados -como la AUH, política en este trabajo analizada- y participen en la disputa social por la ampliación y construcción colectiva de nuevos derechos.

## BIBLOGRAFÍA

Adelantado, José; Noguera José; Rambla Xavier, y Saez, Luis. (1998) “*Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica*”. En revista mexicana de Sociología, número. Universidad Autónoma de México.

Agis, E., Cañete, C. & Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. CEIL- PIETTE – Conicet. Consultado el 17 de marzo del 2011. [http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf), 2010.

Alonso, G. V. (2000). Evolución histórica del sistema de seguridad social argentino. En Política y seguridad social en la Argentina de los '90 (pp. 45-79). Madrid: Miño y Dávila Editores.

Andrenacci, L., Falappa, F. y Lvovich, D. (2004a). *Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo clásico (1943-1955)*. En Bertranou, J., Palacio, J. M. y Serrano, G. En el país de no me acuerdo, (Des) memoria institucional e historia de la política social Argentina (1a ed.) (pp. 83-114). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián. Ciudadanía y Capacidad Estatal: Dilemas presentes en la Reconstrucción de la Política Social Argentina En: Andrenacci, L. (comp.) Problemas de la Política Social Argentina Contemporánea. Buenos Aires, UNGS- Editorial Prometeo, 2006.

Anzorena, C. (2013), Mujeres en la trama del Estado. Una lectura feminista de las políticas públicas, Mendoza, EDIUNC.

Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V., & Straschnoy, M. (Junio de 2012). La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal? *Revista Margen* (61).

Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V., & Straschnoy, M. (Junio de 2012). Transformaciones en la Política Social Argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo: Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. *Leviathan- Cuadernos de Pesquisa Política*, n.3, pp.281-315.

Argentina, ANSES, Observatorio de la Seguridad Social, (2010), Boletín previsional de la seguridad social 2010.

Basualdo, Eduardo; Mariana González y Ana Laura Fernández (2012). “*Información sobre asignaciones Familiares e impuesto a las ganancias. Cómo afectan a los trabajadores*”. Documento de trabajo N°12, Argentina, CIFRA – CTA, mayo.

Bourdieu, P. (1988), La distinción. Criterio y bases sociales del gusto, Madrid, Taurus (e. o. 1979)

Bourdieu, P. (1997). Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama.

Cabrera, Ma. Claudia y Vio Marcela. (2014). "La Trama de la economía popular". Capítulo 3. Entre dos aguas. Tensiones entre la memoria del plan y la ampliación de derechos en la implementación de las políticas sociales en el Conurbano bonaerense. 30 págs. Ed. Espacio.

Cabrera Ma. Claudia y Vio Marcela (2014). "La Trama de la economía popular". Capítulo 6. Mundo Desecho. Economía popular y basura en la posconvertibilidad. 26 págs. Ed. Espacio.

Carballeda, A. J. (2002). *La intervención en lo social*. Buenos Aires: Paidós.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1999). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, S.A.

Carrasquer P., Torns, T., Tejero, E. Romero, A. (1998), El trabajo reproductivo, Revista Paper, n°55, 95-114.

Cecchini, S., Madariaga, A. (2011), Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe, Cuadernos de la CEPAL, 95, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cohen, Ernesto. "Seminario sobre desarrollo rural integrado", CIDES-OEA, Buenos Aires, 1982.

Costa, A. (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: la economía argentina periodo 2002-2010*. CENDA (1a ed.). Buenos Aires: Atuel.

Daeren, L.: Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe. Serie *Mujer y Desarrollo* 29, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En M. Chiara, & M. Di Virgilio, *La gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (págs. 25 - 51). Buenos Aires: UNGS / Prometeo.

Danani, Claudia, Pobreza, trabajo y desigualdad: el viejo problema de América Latinall. En: Lastra María E. y Bertolotto, María I. (Comp.): Políticas públicas y pobreza en el escenario post 2002. Carrera de Trabajo Social/FCS/UBA-CEFORMAR Editora/SECYT, Buenos Aires, 2008.

Danani Claudia (2004). *Política Social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires. UNGS/ALTAMIRA/OSDE.

Decreto Nacional N° 1602/09 - Asignación Universal por hijo para Protección Social. Consultado el 26 de julio del 2011.

<http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?f=20091030&s=01&pd=1&pa=3>

Esping- Andersen, Gosta (1993); Los tres mundos del Estado de Bienestar. Edicions Alfons. El Magnànim/Generalitat Valenciana/Diputació Provincial de Valencia. Valencia.

Esping – Andersen, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*, Barcelona: Ediciones Ariel.

Faur, E., (2008), Desafíos para la igualdad de género en la Argentina, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo Primera edición, Buenos Aires.

Faur, E. (2014), El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires, Argentina.

Falappa, F. y Andrenacci, L. (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Instituto del Desarrollo Humano - Coedición UNGS-Biblioteca Nacional.

Feijoo, María del Carmen (2013) *Asignación Universal y Política Educativa*. En: Suplemento de Le Monde Diplomatique. La educación en debate. Cuadernos de discusión de la Universidad Pedagógica N° 14 Junio de 2013.

Flores Ángeles R. L., Tena Guerrero O. (2014, septiembre), Maternalismo y discursos feministas latinoamericanos sobre el trabajo de cuidados: un tejido en tensión, Íconos Revista de Ciencias Sociales, n°50, pp. 27-42.

Galasso, N. (2011). *De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.

Gimenez, Alberto *"Poder, Estado y Discurso"*, U.N.A.M. Mexico 1986.

Golbert, Laura "Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina" en "En el país del no me acuerdo", Ed. Prometeo, Bs.As., 2004.

Guber, R. (2001), *La etnografía, método, campo y reflexividad*, Grupo editorial Norma, Buenos Aires.

Guzmán, Barcos, V., Montaña, Virreira, S. (2012, octubre), Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010), CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, 118, Santiago de Chile.

Glasser, A y Strauss, B. (1967); "The Discovery of Grounded Theory. Strategy for Qualitative Research". Aldine Publisher, New York.

Graciarena, Jorge *"El Estado Latinoamericano en Perspectiva"* Eudeba, Bs. As. 2000.

Grassi, E., Hintze, S., & Neufeld, M. R. (1994). *Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural. (Un análisis del Sistema Educativo, de Obras Sociales y de las Políticas Alimentarias)*. Buenos Aires: Espacio.

Grassi, E. (2003). Política, cultura y sociedad: La experiencia neoliberal en la Argentina. En J. Lindenboim, & C. Danani (Edits.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada* (págs. 107 - 166). Buenos Aires: Biblos.

Grassi, E. (2004). *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame* (Vol. II). Buenos Aires: Espacio.

Grassi, E. (2012). El Sujeto de la Política Social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de los Derechos. *Seminario Internacional de Política Social: Desafíos de la Política Social en la Contemporaneidad*. Brasilia - Brasil: Universidad de Brasilia (UnB) Instituto de Ciências Humanas - Departamento de Serviço Social – Programa de Pós-Graduação em Política Social.

Hintze, S. (2006). *Políticas sociales argentinas en al cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. (1aed.). Bs. As. Espacio Editorial.

Hintze, S., & Costa, M. I. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En S. Hintze, & C.

Hoop, Malena Victoria. (2010). Tesis de maestría: *Políticas de promoción de desarrollo socio- productivo en la Argentina post – convertibilidad: condiciones de la integración social y económica*. Facultad de Ciencias Sociales, Mimeo.

Kessler, Gabriel Le processus de pauperisation de la classe moyenne argentine (1976- 1995), Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales, these en vue de l'obtention du Doctorat en Sociologie.

Lautier, Bruno (2006). "Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza", *la credibilidad social de la política económica en America Latina*, Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila Editores.

Levín, S.A. (2013), "El género en las políticas públicas ¿Una opción o una obligación?", *Revista Cátedra Paralela*, n° 10, pp 40-64.

Lo Vuolo, Rubén. y A. Barbeito. La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires: Ciepp – Miño y Dávila Editores, 1998.

Lo Vuolo, R. (1999). *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores-Ciepp.

Lo Vuolo, R. (2010, abril) *Asignación Universal por hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez*. En Neri, A. (compilador) *Asignación Universal por Hijo* (1o ed.) (pp. 25-27) Buenos Aires: AAPPS. Consultado el 14 de mayo de 2011. [aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas\\_aaps\\_web.pdf](http://aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas_aaps_web.pdf)

Martinez Franzioni, Juliana (2005). "Regímenes de bienestar e América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Flacso. Vol.4. N°2.

Marshall, T.H (1964). *Class, Citizenship and social Development*: Essays. Garden City, Nueva York: Doubleday.

Mazzola, Roxana "Nuevo paradigma" *La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires. Ed. Prometeo Libros, 2012.

Molyneux, M. (2007) "Change and continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State?" Ginebra: Unrisd. Gender and Development Programme Paper 1.

Moreno, José Luis, "Éramos tan pobres... De la caridad colonial a la Fundación Eva Perón". Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2009.

Montaño, S.: "El cuidado en acción: a propósito del Consenso de Quito" En Montaño S. y Calderón, C. (coord.) *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

Nari, M. (2004), *Políticas de maternidad y maternalismo político*. Buenos Aires (1840.1940), Biblos, Buenos Aires.

Neffa, J. C. *Modos de Regulación, Regímenes de Acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996) una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

Neri, L. (2007). *Representaciones colectivas y culturalización de la pobreza*. Ponencia presentada en el Congreso ALAS. Guadalajara, México.

O'Donnell, P. (2010). *La Gran Epopeya. El combate de la Vuelta de Obligado*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Panigo, D. y J.C. Neffa (2009), "El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo". Documento de trabajo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Ciudad de Buenos Aires.

Pautassi, Laura (2008), "Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde el enfoque de derechos", *Futuro de las familias y desafío para las políticas* (LC/L.2888-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.25.

Pautassi, Laura.; Arcidiácono, Pilar & Royo, Laura (2010) “Idas y Vueltas en las políticas Sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política”, en *Informe anual de derechos humanos 2010*, CELS.

Pautassi, L., Zibecchi, C. (2010), *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias Condicionadas en Argentina y el papel de las Organizaciones sociales y comunitarias*, CEPAL, Serie políticas Sociales, n°159, Santiago de Chile.

Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar y Royo, Laura (2010), Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda políticall, en *Informe anual de derechos humanos 2010*, CELS.

Polischer, G y otros (2012). Estudio del impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en consumos vinculados a la Alimentación y percepción de la misma como Derecho por parte de los actores involucrados, en Pautassi y Zibecchi (comps), *Respuestas Estatales en torno a la Alimentación y al Cuidado. Los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina*, DSPP (Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, Instituto Ambrosio Gioja, Facultad de Derecho, Univ. de Buenos Aires) Polisher y otros, 2012:8

Rico, María Nieves y Marco, Flavia (2007) *Privilegiadas y Discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero. Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL (en prensa).

Repetto, F. y Moro, J. (2004). *Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino*. En Bertranou, J., Palacio, J. M. y Serrano G. En el país de no me acuerdo, (Des) memoria institucional e historia de la política social Argentina. (1a ed.) (pp.167-194) Buenos Aires: Prometeo Libros.

Roca, Emilia, (2011) “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares” en Revista *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, N°1, abril.

Rodríguez, Enríquez, Corina (2011), “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género, ¿Por dónde anda América Latina?”, serie *Mujer y Desarrollo*, N°109 (LC/L.3416), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Rodríguez Enríquez, Corina (2005). “La economía del cuidado”. Un aporte conceptual para el estudio de las políticas públicas. Ciepp, Buenos Aires.

Serrano, C. (2005) “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina.” Santiago: Cepal. *Serie Mujer y Desarrollo* 70.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) 1996.



Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). *Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. En Andrenacci, L. (Comp.). Problemas de la política social en la Argentina contemporánea. (pp. 17-79) Buenos Aires: Prometeo Libros.

Straschnoy, Mora. Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares: Un análisis comparativo de los casos de Argentina y Uruguay, Revista Cátedra Paralela -número 8 año 2011, en prensa.

Svampa, Maristella "La Sociedad Excluyente". Cap 1 "Hacia el nuevo orden neoliberal". Ed. Taurus, Bs. As. 2005.

Tenti Fanfani, E. (1991). *Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo*. En Isuani, E.; Lo Vuolo, R.; Tenti Fanfani, E. El Estado Benefactor: un paradigma en crisis. Buenos Aires: Miño y Dávila/ CIEPP.

Valencia Lomelí, Enrique (coord.) (1997) A dos años. La política social de Ernesto Zedillo, Red Observatorio Social, México.

Vasilachis, Irene. 1992 .Métodos cualitativos I. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina,

Valles, Miguel. S. (1999). "Técnicas cualitativas de investigación social". Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid. Ed. Síntesis, S.A.

#### Fuentes y sitios webs consultados:

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES):  
<http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-68>

ANSES (2009), Asignación Universal por Hijo: *¿Quiénes pueden cobrarla? Incompatibilidad con planes y programas sociales. ¿Qué requisitos se deben cumplir?* [http://www.anses.gov.ar/AAFF\\_HIJO2/index.php?p=1](http://www.anses.gov.ar/AAFF_HIJO2/index.php?p=1).

ANSES (2010), *Asignación Universal por Hijo. Primer Aniversario. Buenos Aires*.

ANSES (2012), *La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en perspectiva*.

Argentina, Presidencia de la Nación (2013), DNU 614/13, Buenos Aires, 31 de mayo de 2013.

Argentina, Congreso de la Nación (2008), Ley N°26.413, Buenos Aires, Boletín Oficial de la República Argentina, 6 de octubre de 2008.

CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile: CEPAL.

Decreto N°1602 del Poder Ejecutivo Nacional de Creación de la Asignación Universal por Hijo del 29 de octubre de 2009.

Documento elaborado por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), 1996.

Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación (Res. ANSES 132/201084)

Ley N°18.017 de Asignaciones Familiares. Buenos Aires, Boletín Oficial de la República Argentina, 2 de enero de 1969.

Ley N°24.714 de Régimen de Asignaciones Familiares.

Ley 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma de Régimen Cambiario. Ley de Convertibilidad 23928 – su modificación.

Ley 25.994 de Seguridad Social.

Ley 25.871 de Migraciones.

Ley 26061 de Protección de los Derechos de Niños/as y Adolescentes

Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM).